UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – ICJ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

BERNARDO BRITO DE MORAES

A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO (JUDICIÁRIA) INTERINSTITUCIONAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS PELA DEFENSORIA PÚBLICA COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO HUMANO DE ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

BELÉM

2022

BERNARDO BRITO DE MORAES

A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO (JUDICIÁRIA) INTERINSTITUCIONAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS PELA DEFENSORIA PÚBLICA COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO HUMANO DE ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de Pesquisa: Estudos Críticos do Direito

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Araújo Dib Taxi

BELÉM

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M827p Moraes, Bernardo Brito de.
A possibilidade de utilização da cooperação (judiciária) interinstitucional em processos estruturais pela Defensoria Pública como forma de garantir o direito humano de acessibilidade das pessoas com deficiência / Bernardo Brito de Moraes. — 2022.
177 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Ricardo Araújo Dib Taxi
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2022.

1. Pessoas com deficiência. 2. Direito de acessibilidade. 3. Defensoria Pública. 4. Processo estrutural. 5. Cooperação (judiciária) interinstitucional. I. Título.

CDD 341

BERNARDO BRITO DE MORAES

A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO (JUDICIÁRIA) INTERINSTITUCIONAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS PELA DEFENSORIA PÚBLICA COMO FORMA DE GARANTIR O DIREITO HUMANO DE ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito

Belém, 21 de novembro de 2022

Horário: 15h00min

Conceito: Aprovado com recomendação de publicação

_____

Prof. Dr. Ricardo Araújo Dib Taxi (Orientador – PPGD/UFPA)

_____

Profa. Dra. Gisele Santos Fernandes Góes (Membro interno – PPGD/UFPA)

_____

Prof. Dr. Rafael Felgueiras Rolo (Membro externo – FINAMA)

Aos meus pais, esposa, filha e filho.

AGRADECIMENTOS

A realização de um Mestrado sempre foi um objetivo que tive em mente desde longa data, mas que, pelo caminhar natural da vida, precisou ser adiado por algum tempo.

Cursá-lo na UFPA, após ter me tornado Defensor Público do Estado do Pará e ter atuado no interior por quase uma década, parecia uma realização distante, mas que foi constantemente estimulado por quem sempre esteve ao meu lado e que, em nenhum momento, deixou de fomentar a necessidade e o encorajamento aos estudos e ao engrandecimento como profissional e ser humano.

Dessa forma, agradeço a Deus, por mostrar que os melhores caminhos a serem trilhados nem sempre se dão quando os idealizamos, mas ocorrem no momento ideal de nossas vidas.

A Nossa Senhora de Nazaré, por tão bem receber e cuidar de mim e de minha família desde que chegamos em solo paraense.

Aos meus pais, Goretti e Filomeno, que são e sempre foram os meus melhores professores, não só pelos ensinamentos por palavras, mas, em especial, pelas atitudes e integridade demonstradas ao longo da jornada.

A minha esposa, Sara, que enfrenta comigo todas as aventuras e encara as lutas diárias com muita serenidade, força de vontade e amor.

Aos meus dois filhos, Maria Fernanda e Benício, por me fazerem tentar ser uma pessoa melhor e por fazerem transbordar um amor genuíno.

Ao Professor Doutor Ricardo Araújo Dib Taxi, pelas conversas, ensinamentos, dicas de leituras, e por ter acreditado desde o começo neste humilde pesquisador e na proposta do trabalho.

A todos os professores e amigos feitos na UFPA. Mesmo que, em muitos momentos, apenas de modo remoto (em face dos duros meses de pandemia de Covid-19), as aulas, conversas e contatos quase diários fizeram com esse período tão incerto e difícil na vida de todos fosse enfrentado com um pouco mais de serenidade e olhar confiante no futuro.

Ao corpo gestor e aos amigos da Defensoria Pública do Estado do Pará, pelo estímulo incessante na busca por uma melhor qualificação profissional e pelo apoio institucional.

A todos que, de uma forma ou de outra, ajudaram e contribuíram para que o curso de Mestrado pudesse ser concluído, por meio do empréstimo de livros e artigos científicos, sugestão de leituras, palavras de incentivo ou mesmo com a disponibilidade pessoal em ajudar junto às atribulações do cotidiano.

Muito obrigado!

“Com relação às grandes aspirações dos homens de boa vontade, já estamos demasiadamente atrasados. Busquemos não aumentar esse atraso com nossa incredulidade, com nossa indolência, com nosso ceticismo. Não temos muito tempo a perder.”

(BOBBIO, 2020, p. 61)

RESUMO

O discurso universalista dos direitos humanos, quando analisado por um viés crítico, pelo menos no campo fático, não consegue proteger uma boa parcela da sociedade, que se enquadra no conceito de grupos sociais minoritários e vulneráveis. Entre eles, está o de pessoas com deficiência, já que são historicamente relegadas e excluídas do convívio social. Apesar da edição, nos últimos anos, de uma série de instrumentos jurídicos internacionais e nacionais de caráter protetivo e que têm o objetivo principal de garantir inclusão social àquelas pessoas, ainda assim, vários de seus direitos não conseguem ser assegurados no cotidiano, em face de uma multiplicidade de barreiras. Nesse ambiente, ganha importância o direito de acessibilidade, que tem papel central na transformação social, sendo tratado como direito fundamental principal e, também, instrumental, pois é salvaguarda para usufruto de outros direitos. A Defensoria Pública, em razão de sua missão constitucional de garantir acesso à justiça a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social, é a Instituição democrática que melhor se aproxima em ser palco de acolhimento e em dar ampla e efetiva voz às pessoas com deficiência, e, para tal, precisa fazer uso de todos os meios jurídicos disponíveis, dentre eles a utilização da tutela coletiva. Ocorre que o processo coletivo, como tradicionalmente conhecido, não é mais suficiente para dar vazão a todos os tipos de problema. Na esteira de valorização da interpretação e de aplicação de princípios constitucionais e processuais ao caso concreto, pode-se dizer que o chamado *processo estrutural* passa a ganhar relevo e importância, demonstrando ser um caminho viável para combater a falta de acessibilidade, já que este é um problema com características de complexidade, multipolaridade, coletividade e necessidade de um rearranjo institucional. Dentre as várias técnicas atualmente disponíveis quanto ao manejo desses processos, a cooperação (judiciária) interinstitucional merece um papel de destaque, já que aumenta e democratiza o acesso à justiça, bem como auxilia na busca por uma solução dialogada e eficiente entre os diversos atores envolvidos.

Palavras-chave: vulnerabilidade; pessoas com deficiência; direito de acessibilidade; Defensoria Pública; processo estrutural; cooperação (judiciária) interinstitucional.

ABSTRACT

The universalist discourse of human rights, when analyzed from a critical point of view, at least in the factual field, fails to protect a siezable portion of society, which fits into the concept of minority and vulnerable social groups. Among them is that of people with disabilities, since they are historically relegated and excluded from social life. Despite the publication, in recent years, of a series of international and national legal instruments of a protective nature, whose main objective is to guarantee social inclusion to those people, many of their rights cannot be guaranteed in everyday life, in the face of a multitude of barriers. In this environment, the right of accessibility gains importance, which plays a central role in social transformation, being treated as the main fundamental right and, also, instrumental, as it is a safeguard for the enjoyment of other rights. The Public Defender's Office, due to its constitutional mission of guaranteeing access to justice for citizens and groups in situations of social vulnerability, is the democratic institution that best comes close to being a welcoming stage and to giving a broad and effective voice to people with disabilities, and, for this, it needs to make use of all available legal means, including the use of collective protection. It so happens that the collective process, as traditionally known, is no longer sufficient to deal with all types of problems. In the wake of the valorization of the interpretation and application of constitutional and procedural principles to the specific case, it can be said that the so-called structural process starts to gain weigth and importance, proving to be a viable way to combat the lack of accessibility, since this is a problem with characteristics of complexity, multipolarity, collectivity and the need for an institutional rearrangement. Among the various techniques currently available regarding the management of these processes, inter-institutional (judicial) cooperation deserves a prominent role, as it increases and democratizes access to justice, as well as assists in the search for a dialogued and efficient solution between the various actors involved.

Keywords: vulnerability; people with disabilities; accessibility right; Public Defender’s Office; structural process; inter-institutional (judicial) cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADRs	*Alternative Dispute Resolutions*
CSDP	Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC	Código de Processo Civil
DPE-PA	Defensoria Pública do Estado do Pará
EUA	Estados Unidos da América
GAE	Grupo de Atuação Especial
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PGE-PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 12

2 VULNERABILIDADE(S)..... 18

2.1 “Universalidade” dos direitos humanos?..... 18

2.2 Quem são os vulneráveis?..... 24

2.3 Conceitos de minorias e vulnerabilidade..... 29

2.4 Conclusões parciais..... 35

3 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DIREITO DE ACESSIBILIDADE..... 37

3.1 Pessoas com deficiência: breve histórico e enquadramento como grupo vulnerável..... 37

3.2 Conceito de deficiência: mudança de paradigmas..... 45

3.3 Direito de acessibilidade..... 50

3.4 Espécies de barreiras..... 57

3.5 Ideias para superação das barreiras..... 59

3.6 Conclusões parciais..... 66

4 DEFENSORIA PÚBLICA..... 68

4.1 Missão constitucional..... 68

4.2 Conceito de necessitado..... 75

4.3 Defensoria Pública além da Constituição Federal de 1988..... 81

4.4 Problemas práticos..... 86

4.5 Conclusões parciais..... 91

5 PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL E O USO DA COOPERAÇÃO (JUDICIÁRIA) INTERINSTITUCIONAL..... 93

5.1 Processo coletivo como forma de concretização de direitos no ordenamento jurídico brasileiro..... 93

5.2 Ineficácia do processo civil tradicional em garantir solução a todas as situações de litígio..... 98

5.3 Modelo cooperativo de processo civil..... 103

5.4 Processo estrutural como possibilidade de resolução de alguns conflitos que envolvam coletividades..... 106

5.4.1 “Nascimento” do processo estrutural..... 106

5.4.2 Ativismo judicial em processos estruturais..... 110

5.4.3 Características dos processos estruturais..... 118

5.4.4 Falta de acessibilidade: problema estrutural..... 125

5.4.5 Possibilidade de manejo de processo estrutural pela Defensoria Pública e alguns casos concretos..... 126

5.4.6 Instrumentos jurídicos que podem ser adotados em processos estruturais. 128

5.5 Cooperação (judiciária) interinstitucional como técnica a ser manejada nos processos estruturais..... 132

5.5.1 Cooperação nacional..... 133

5.5.2 Cooperação (judiciária) interinstitucional como um dos reflexos do processo cooperativo..... 139

5.5.3 Utilização da cooperação (judiciária) interinstitucional: hipóteses..... 145

5.6 Conclusões parciais..... 147

CONCLUSÃO..... 150

REFERÊNCIAS..... 154

1 INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é instituição prevista pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que, nos termos do art. 134, a caracteriza como essencial à função jurisdicional do Estado e à qual compete a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Diante de seu mister constitucional e atentando-se à amplitude do conceito de *necessitado*, faz-se necessária a tutela de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social, dentre os quais se enquadram as pessoas com deficiência.

Em análise ao texto constitucional, à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, bem como diante da possibilidade em se utilizar dos instrumentos de tutela coletiva, tem-se que a Defensoria Pública deve empregar todos os meios na busca pela concretude dos direitos das pessoas com deficiência, compelindo tanto o Poder Público quanto os particulares a cumprirem a legislação adotada pelo Brasil.

Acontece que, nem o processo individual e nem o processo coletivo, por si só, e como enxergados pela doutrina tradicional, tem conseguido resolver o problema da falta de acessibilidade. Percebe-se que, muitas vezes, uma decisão procedente em âmbito judicial não traz a garantia de solução do problema.

A região amazônica, ainda mais do que o restante do Brasil, padece com sérios problemas de infraestrutura básica e de acessibilidade, fazendo com que as pessoas com deficiência se tornem ainda mais vulnerabilizadas, enfrentando desafios em conseguir justiça, saúde, educação e outros direitos garantidos na Constituição Federal, em Tratados Internacionais e em leis ordinárias, o que afeta frontalmente sua dignidade humana.

O processo estrutural[1], nesse sentido, parece se mostrar como um meio de tutela adequado, através do uso de um procedimento de estímulo ao diálogo e à

---

[1] Com o intuito de situar o leitor, antecipa-se, ainda que de modo simplista, o conceito de *processo estrutural*, a saber: é uma ação judicial, que tanto pode ser coletiva como individual, que visa solucionar problemas com características de complexidade, multipolaridade e necessidade de recomposição institucional, devendo haver um constante estímulo ao diálogo e à cooperação entre todos os envolvidos. Salienta-se, ainda, que este tema será trabalhado de modo mais aprofundado

cooperação, que traz ao debate e ouve todos os atores envolvidos, tentando resolver o problema não apenas de maneira pontual e esporádica, mas sim de modo efetivo e duradouro. O estímulo legal à cooperação (judiciária) interinstitucional[2] também desponta como uma técnica a ser adotada para o sucesso do processo estrutural.

Deve-se dizer, ainda, que o pesquisador em questão é Defensor Público do Estado do Pará desde o ano de 2011, já tendo vivenciado a realidade precária de infraestrutura e a dificuldade enfrentada por grupos vulnerabilizados em diversas regiões do Estado, bem como se deparado com a ineficácia da tutela coletiva em seu molde tradicional em determinadas situações.

Dessa feita, e como anteriormente indicado, vislumbra-se que um dos possíveis encaminhamentos para a solução de problemas com características de complexidade, multipolaridade e necessidade de recomposição institucional, é o uso de ações coletivas estruturais, que, pensando de maneira prospectiva, de modo dialogado e em cooperação com outros atores, pode fazer com que seja dada concretude ao que dispõe a legislação quanto ao tema da acessibilidade.

Tal tópico se insere numa mudança de paradigmas teóricos e práticos, que perpassa pelo estudo da teoria do processo e da releitura de alguns de seus conceitos tradicionais, bem como pelo entendimento da concepção de acessibilidade e pessoas com deficiência, além de como a instituição Defensoria Pública pode, em sua missão, garantir acesso à justiça e à efetividade de direitos fundamentais.

Dessa forma, tem-se que o presente estudo se adequa tanto à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), qual seja, Direitos Humanos, bem como à linha de pesquisa que se vincula aos “Estudos Críticos do Direito”.

---

quando do Capítulo 5 do trabalho, intitulado de *Processo coletivo estrutural e o uso da cooperação (judiciária) interinstitucional.*

[2] Apesar de o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 se referir à expressão *cooperação nacional*, optou-se, no trabalho, conforme será demonstrando quando do Capítulo 5, por se fazer uma divisão nominal entre *cooperação judiciária interinstitucional (*quando a cooperação ocorrer entre órgãos do Poder Judiciário e uma ou mais Instituições) e *cooperação interinstitucional* (quando houver cooperação apenas entre Instituições).

A violação aos direitos humanos das pessoas com deficiência é notória em nosso país e, em especial, na realidade amazônica. Ademais, a Defensoria Pública é instituição que deve promover os direitos humanos, em especial por meio de antigos e novos instrumentos processuais que estimulem a resolução de conflitos de maneira efetiva.

No que diz respeito à linha de pesquisa “Estudos Críticos do Direito”, o trabalho também se conecta de maneira direta, já que busca desenvolver reflexões críticas sobre o papel do processo civil na promoção e efetivação de direitos, para que se passe a enxergar a necessidade de um agir em conjunto com todos os afetados pelo problema, bem como, inclusive, reinterpretando conceitos, com o fito de materializar a fruição dos direitos.

Logo, passa por uma reanálise de práticas e de discursos jurídicos tradicionais, além de negar o caráter neutro e essencialmente técnico da dogmática e da prática jurídica. Dá-se uma nova função ao aspecto processual, bem como se tem um olhar crítico sobre a própria instituição Defensoria Pública, que precisa ouvir e estar mais próxima dos grupos vulnerabilizados, bem como pensar em uma atuação por meio de outros caminhos não tradicionais.

Nesse sentido, a pesquisa se adequa a todos os objetivos do PPGD da Universidade Federal do Pará (UFPA), que tem por missão a formação de profissionais que possam compreender a realidade local de baixos índices de desenvolvimento econômico e social, trabalhando com o intuito de transformá-la. Ou seja, objetiva-se aliar a formação teórica à modificação política e social local.

A pesquisa teve como objetivo geral analisar como os processos estruturais, em especial os que tratam sobre o direito humano de acessibilidade das pessoas com deficiência, podem ser utilizados como um canal de concretização, pelo Poder Público e pela iniciativa privada, ao disposto na legislação sobre o tema.

Objetivou-se, também, de maneira específica: expor que o discurso universalista dos direitos humanos precisa ser analisado sob um viés mais crítico para que se possa perceber a existência de grupos vulneráveis; verificar as atuais normas protetivas às pessoas com deficiência e explicar as barreiras que devem ser enfrentadas por elas para terem efetivado o direito de acessibilidade; demonstrar e destacar a importância da Defensoria Pública como instituição constitucional e

legalmente legitimada a promover direitos humanos e garantir acesso à justiça aos grupos vulnerabilizados; indicar que o processo civil tradicional não mais consegue dar vazão a todos os tipos de demandas; trazer conceitos sobre processo estrutural; demonstrar a cooperação (judiciária) interinstitucional como técnica de auxílio ao processo estrutural.

Indica-se, ainda, que o problema da pesquisa nasceu do fato de que, mesmo que o direito de acessibilidade às pessoas com deficiência esteja formalizado na CF/88, na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e no Estatuto da Pessoa com Deficiência, no cotidiano, esse grupo ainda se encontra longe de conseguir usufruir daquele direito e de vê-lo materialmente garantido. Questionou-se de que forma as barreiras existentes à acessibilidade podem ser vencidas, com vias a assegurar a inclusão social do referido grupo?

A hipótese a ser sustentada será a de que o uso da cooperação (judiciária) interinstitucional dentro de um processo estrutural pela Defensoria Pública demonstra ser um caminho viável a fim de garantir acessibilidade às pessoas com deficiência.

Nesse sentido, o presente trabalho foi desenvolvido por meio de estudos bibliográficos e por levantamento de legislação quanto aos temas grupos vulneráveis, Defensoria Pública, acesso à justiça, pessoas com deficiência, acessibilidade, ações coletivas, processo estrutural e cooperação (judiciária) interinstitucional. Apesar de não ser o foco da pesquisa, alguns julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foram usados de modo exemplificativo no decorrer do texto, assim como alguns Termos de Cooperação, sem que se tivesse o intuito de esgotar o tema.

A abordagem é de caráter qualitativo, na medida em que se trata de problemática complexa e em construção, pois ainda não há doutrina, legislação e jurisprudência pacificadas sobre processo estrutural, bem como sua relação e uso pela Defensoria Pública a fim de efetivar o direito à acessibilidade de pessoas com deficiência.

Tem-se que a presente pesquisa é, quanto à sua finalidade, básica; no que diz respeito aos seus objetivos, explicativa; e quanto aos seus procedimentos, bibliográfica e documental.

O trabalho foi, assim, após esta *Introdução*, dividido em quatro capítulos principais, além de uma *Conclusão*.

O capítulo intitulado *Vulnerabilidade(s)* tem o intuito de abordar a vulnerabilidade de pessoas e grupos sociais, bem como verificar como tal assunto é percebido e tratado pelo Direito, em especial pelo discurso universalista dos direitos humanos. Tal abordagem se faz necessária porque, no decorrer do trabalho, quando serão tratados temas como pessoas com deficiência, Defensoria Pública e processo estrutural, o grande pano de fundo será como certas formas de vulnerabilidade poderão ser combatidas, justamente com vias a dar concretude ao discurso dos direitos humanos.

No capítulo seguinte, *Pessoas com deficiência e direito de acessibilidade*, será verificado que um dos grupos sociais que, historicamente, é tido como socialmente excluído, enquadrado como uma minoria e vulnerabilizado, é o das pessoas com deficiência. Perceber-se-á que, de modo especial a partir da década de 1980, várias normas foram editadas, positivando direitos e tentando proporcionar maior inclusão social, a exemplo da CF/88, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. As barreiras a serem enfrentadas e o direito de acessibilidade serão os seus objetos centrais.

No capítulo *Defensoria Pública* será falado que a criação da Defensoria Pública se insere no cenário de redemocratização do país, bem como de positivação de direitos fundamentais, tendo por intuito principal a garantia de acesso à justiça aos hipossuficientes, levando à tentativa de efetivação dos direitos já positivados.

Para cumprir o seu mister, a Instituição deve usar todos os instrumentos legais possíveis, sejam eles de caráter judiciais ou extrajudiciais, bem como individuais ou coletivos.

Ademais, o atual conceito de *necessitado* não se vincula à mera insuficiência de recursos financeiros, mas sim à insuficiência de recursos materiais, sociais e organizacionais, devendo-se fazer uma análise não apenas pelo critério de renda do cidadão como parâmetro para atuação da Defensoria Pública, mas avaliar, no caso concreto, se o indivíduo ou grupo está em situação de vulnerabilidade social. A partir desse olhar, que qualifica o cidadão no lugar de quantificá-lo, passa-se a dar, de

modo amplo e mais abrangente, acesso à justiça àqueles que se encontram, de algum modo, vulnerabilizados.

Por fim, o capítulo *Processo coletivo estrutural e o uso da cooperação (judiciária) interinstitucional* abordará que, atualmente, apesar da existência de ampla legislação sobre os direitos e litígios coletivos, há situações que parecem não mais ser abrangidas e protegidas pelo processo civil clássico, em especial quando da aplicação da norma de maneira literal e estanque. Ou seja, existem demandas que não conseguem ser adequadamente albergadas pelo processo tradicionalmente conhecido.

Na esteira de valorização da interpretação e de aplicação de princípios constitucionais e processuais ao caso concreto, pode-se dizer que o chamado *processo estrutural* passa a ganhar relevo e importância.

A falta de acessibilidade se insere em nosso país não só como um problema pontual e esporádico, mas que atinge níveis alarmantes, o que a leva a ser entendida como estrutural, pois possui as características da complexidade, multipolaridade, coletividade e necessidade de um rearranjo institucional.

Logo, o uso de um processo estrutural pela Defensoria Pública demonstra ser um caminho viável a fim de garantir acessibilidade às pessoas com deficiência, aumentando o acesso à justiça e a busca por uma solução dialogada e eficiente entre os diversos atores envolvidos, bem como a cooperação (judiciária) interinstitucional é uma técnica adequada ao bom deslinde do processo.

Por fim, indica-se que serão apresentadas, ao final de cada capítulo, conclusões parciais, que, ao final, serão reunidas no intuito de melhor visualização das contribuições que este trabalho se propõe a trazer.

2 VULNERABILIDADE(S)

De modo inicial, salienta-se que o presente estudo não é um trabalho de cunho eminentemente filosófico, mas, outrossim, de caraterísticas que tendem mais ao pragmatismo. De toda forma, parece salutar, mesmo que em rápidas folhas, abordar, neste primeiro momento, o assunto da vulnerabilidade de pessoas e grupos sociais, bem como verificar como tal temática é percebida e tratada pelo Direito, em especial pela abordagem dos direitos humanos.

Isso se dá em razão de, nos capítulos seguintes, quando serão tratados temas como pessoas com deficiência, Defensoria Pública e resolução de problemas estruturais, o grande pano de fundo será sempre em como certas formas de vulnerabilidade poderão ser combatidas, justamente com vias a dar concretude ao discurso dos direitos humanos.

2.1 “Universalidade” dos direitos humanos?

Hannah Arendt (2020, p. 13-14), já no pós-II Guerra Mundial, analisou que o antissemitismo, o imperialismo e o totalitarismo da primeira metade do século XX serviram para demonstrar que a dignidade humana precisava de uma nova garantia, e que esta somente seria encontrável em novos princípios políticos e em uma nova lei na terra, cuja vigência alcançasse toda a humanidade.

Assim, em razão das atrocidades cometidas no decorrer da II Guerra Mundial, passou-se a reconhecer que a proteção dos direitos humanos constitui uma questão de legítimo interesse e preocupação internacional. Logo, tais direitos transcendem e extrapolam o domínio antes circunscrito apenas a um Estado, passando a se criar parâmetros globais de ação estatal e que compõem um código comum de ação, ao qual os países devem se conformar, no que tange à promoção e proteção dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2011, p. 56-57).

Nessa mesma linha, Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos (2009, p. 327) relata que o Direito Internacional dos Direitos Humanos nasceu a partir de um esforço de reconstrução dos direitos da pessoa humana em reação aos horrores das guerras da primeira metade do século XX, na medida em que naquelas havia ficado claro a tentativa de implementação de políticas de descartabilidade de seres

humanos. O sistema normativo, assim, precisou se adequar para se preocupar, também, com grupos que sejam diferentes do restante da sociedade em virtude de algumas características próprias e particulares de seus integrantes.

Norberto Bobbio (2020, p. 203) refere, por sua vez, que a enorme importância do tema dos direitos do homem depende do fato de eles estarem diretamente vinculados ao que chamou de os dois problemas fundamentais do nosso tempo, quais sejam, a democracia e a paz. Para ele, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas, enquanto a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva daqueles direitos em cada Estado e no sistema internacional, indicando que o ideal da paz perpétua só pode ser perseguido por meio de uma democratização progressiva do sistema internacional, não podendo ela estar separada da gradual e cada vez mais efetiva proteção dos direitos do homem acima de cada um dos Estados.

Dessa feita, direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico, já que, sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, e sem democracia[3]-[4]-[5] não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que

---

[3] Faz-se uma ressalva que o próprio conceito de democracia tem sido posto em xeque por diversos autores nos últimos anos. Guillermo O'Donnell (1998, p. 38) fala que: "O país X é uma democracia política, ou poliarquia: realiza eleições competitivas regularmente programadas, os indivíduos podem criar ou participar livremente de organizações, entre elas os partidos políticos, há liberdade de expressão, inclusive uma imprensa razoavelmente livre, e assim por diante. O país X, no entanto, é prejudicado por uma vasta pobreza e uma profunda desigualdade. Os autores que concordam com uma definição estritamente política, basicamente schumpeteriana, argumentariam que, embora as características socioeconômicas de X possam ser lamentáveis, esse país pertence sem dúvida ao conjunto das democracias. Essa é uma visão da democracia como um tipo de regime político, independente das características do Estado e da sociedade. Outros autores, ao contrário, veem a democracia como um atributo sistêmico, dependente da existência de um grau significativo de igualdade socioeconômica e/ou de uma organização social e política geral orientada para a realização dessa igualdade. Esses autores descartariam o país X como 'não verdadeiramente' democrático, ou como uma democracia 'de fachada'".

[4] A saber, "poliarquia" é termo cunhado pelo cientista político estadunidense Robert Dahl, que se refere ao que seria o grau máximo de democratização por parte de países desenvolvidos no Ocidente, em livro intitulado *Polyarchy: participation and opposition*, de 1971.

[5] Gerardo L. Munck (2015, p. 387-388) indica que diferentes estudiosos postulam diferentes modelos de democracia. Por exemplo, alguns trazem um modelo eleitoral mínimo e outros um modelo majoritário puro. Mas todos eles postulam um único e imutável modelo de democracia, e oferecem em seu cerne uma análise simples: os atores avaliam se as consequências desse determinado modelo de democracia avançam ou ferem seus interesses, e ou apoiam a democracia quando seus interesses são promovidos, ou o autoritarismo quando seus interesses são feridos. Em outras palavras, essa linha de pensamento ignora duas ideias-chave que ele destaca: (1) que a

surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre os Estados. (BOBBIO, 2020, p. 203)

Os direitos humanos, assim, pelo menos como tradicionalmente colocados, se dizem universais, ou seja, aplicáveis a todos de modo igual. Logo, “não é impróprio afirmar que todas as pessoas são titulares de direitos fundamentais e que a qualidade de ser humano constitui condição suficiente para a titularidade de tantos desses direitos”. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 143)

Ainda nesse mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2021a, p. 217) aduz que, de acordo com o princípio da universalidade, todas as pessoas, em razão exclusivamente de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres fundamentais. Contudo, tal fato não significa que não possam existir diferenças a serem consideradas, bem como exceções expressamente estabelecidas pela Constituição, em face e em decorrência do próprio princípio da igualdade. O que realmente importa, para efeitos de aplicabilidade do princípio da universalidade, é que toda e qualquer pessoa se ache incorporada em cada uma dessas categorias excepcionais.

Por sua vez, Adriana da Costa Ricardo Schier (2017), quanto à aplicação de tal princípio por parte da Administração Pública, diz que o princípio da universalidade ou generalidade significa que a atividade de serviço público precisa ser ofertada a todos os cidadãos, por meio de um caráter genérico. Dessa forma, ele obriga o poder público a permitir o mais largo ingresso dos cidadãos aos serviços públicos prestados, sendo dever do Estado assegurar, a todos, o acesso às comodidades materiais decorrentes de tais prestações.

Surge, daí, também, o dever de universalizar o acesso aos direitos fundamentais sociais mediante os serviços públicos ofertados, sendo decorrência direta do princípio da isonomia. Ou seja, o serviço público deve ser mantido e prestado sob a mais absoluta igualdade de tratamento aos usuários, assegurando-se a não diferenciação e discriminação entre eles, para se manter a dignidade de todas as pessoas. (SCHIER, 2017)

Contudo, será isso uma verdade absoluta? O Direito realmente consegue chegar e alcançar todas as pessoas de modo uniforme, resguardando a dignidade

---

democracia não é fixa, mas sim mutável; (2) que não existe um modelo externo comum de democracia, mas sim que os atores subscrevem diferentes modelos de democracia.

da pessoa humana[6]-[7] de todos? Ou, ao contrário, há pessoas que são excluídas desse discurso?

Para Ricardo Araújo Dib Taxi (2020a, p. 301-302):

> Na tradição do pensamento jurídico crítico, é reiterada a crítica a falsa universalidade do direito, ao fato de que o direito moderno pretende abarcar a todos e tratar-nos com igualdade, quando na verdade se trata de uma

---

[6] Luís Roberto Barroso (2021, p. 13-19), quanto ao princípio da dignidade humana: "Até o final do século XVIII a dignidade ainda não estava relacionada com os direitos humanos. [...] a dignidade em seu sentido pré-moderno pressupunha uma sociedade hierarquizada, na qual a desigualdade entre diferentes categorias de indivíduos era parte constitutiva dos arranjos institucionais. De modo geral, a dignidade era equivalente à nobreza, implicando em tratamento especial, direitos exclusivos e privilégios. Tendo essas premissas como base, não parece correto entender a ideia contemporânea de dignidade humana como um desenvolvimento histórico do conceito romano de *dignitas hominis*. [...] A dignidade humana, como atualmente compreendida, se assenta sobre o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo. Diversas religiões, teorias e concepções filosóficas buscam justificar essa visão metafísica. O longo desenvolvimento da compreensão contemporânea de dignidade humana se iniciou com o pensamento clássico e tem como marcos a tradição judaico-cristã, o Iluminismo e o período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. [...] A dignidade humana foi então importada para o discurso jurídico devido a dois fatores principais. O primeiro deles foi a inclusão em diferentes tratados e documentos internacionais, bem como em diversas constituições nacionais, de referencias textuais à dignidade humana. O segundo fator corresponde a um fenômeno mais sutil, que se tornou mais visível com o passar do tempo: a ascensão de uma cultura jurídica pós-positivista, que reaproximou o direito da moral e da filosofia política, atenuando a separação radical imposta pelo positivismo pré-Segunda Guerra. Nessa teoria jurídica renovada, na qual a interpretação das normas legais é fortemente influenciada por fatos sociais e valores éticos, a dignidade humana desempenha um papel proeminente."

[7] Para Jürgen Habermas (2012, p. 9-11), também no que diz respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana: "É interessante a circunstância em que somente após o final da Segunda Guerra Mundial o conceito filosófico de dignidade humana, que entrou em cena já na Antiguidade e adquiriu em Kant sua acepção válida atualmente, tenha sido introduzido nos textos do direito das gentes e nas diferentes constituições nacionais desde então em vigor. Em um tempo relativamente curto, ele veio a desempenhar um papel central também na jurisprudência internacional. Em contrapartida, o conceito de dignidade humana como conceito jurídico não aparece nem nas declarações clássicas dos direitos humanos do século XVIII, nem nas codificações do século XIX. Por que no direito o discurso dos 'direitos humanos' surgiu tão mais cedo do que o da 'dignidade humana'? Com certeza, os documentos de fundação das Nações Unidas, que estabelecem expressamente o vínculo dos direitos humanos com a dignidade humana, foram uma resposta evidente aos crimes de massa cometidos sob o regime nazista e aos massacres da Segunda Guerra Mundial. Explica-se por isso o papel proeminente que a dignidade humana assume nas constituições pós-Guerra da Alemanha, Itália e Japão, isto é, nos regimes que sucederam aos dos que causaram essa catástrofe moral do século XX e dos que foram seus aliados? É somente no contexto histórico do holocausto que a ideia de direitos humanos é depois carregada (e possivelmente sobrecarregada) moralmente com o conceito de dignidade humana? A carreira tardia do conceito de dignidade humana nas discussões sobre direito constitucional e direito das gentes tende a apoiar essa ideia. [...] Em contraposição à suposição de que foi atribuída retrospectivamente uma carga moral ao conceito de direitos humanos por meio do conceito de dignidade humana, pretendo defender a tese de que, desde o início, mesmo que ainda primeiro de modo implícito, havia um vínculo conceitual entre ambos os conceitos. Direitos humanos sempre surgiram primeiro a partir da oposição à arbitrariedade, opressão e humilhação. [...] O apelo aos direitos humanos alimenta-se da indignação dos humilhados pela violação de sua dignidade humana. Se esse vínculo conceitual se encontra já no início, ele deve poder ser demonstrado também no próprio desenvolvimento do direito.".

> falsa universalidade, posto que a todo momento se decide jurídica e politicamente quem está dentro e quem está fora da abrangência da linguagem do direito. O fenômeno que vemos hoje quando líderes de Estado dizem que todas as vidas importam ao mesmo tempo em que vemos diante de nossos olhos as escolhas de quem merece ou não viver, tudo isso ilustra não um problema marginal do direito, mas uma de suas características fundamentais, qual seja a produção de um conceito de cidadania, de sociedade e ao mesmo tempo a exclusão dos grupos para os quais as portas da lei até estão abertas, mas a entrada é vedada.

Já Matheus de Carvalho Hernandez e Luana da Silva Vittorati (2014, p. 246) afirmam que para tratar de direitos humanos não é permitido se desconsiderar a realidade de exclusão e de luta por condições dignas de vida, e nem se partir da premissa de que o contexto de garantia e fruição de direitos ocorre de modo igual para todos os indivíduos. São, na verdade, essas realidades excludentes que impulsionam e justificam a luta por direitos humanos, na medida em que esses direitos não decorrem da benevolência dos governos e dos Estados, mas sim de conquistas, constantes lutas e embates para que determinada camada social consiga ter acesso a bens materiais necessários para uma vida digna. Há, invariavelmente, um espaço simbólico de luta e ação social.

Logo, não existem e não há que se falar em direitos humanos apenas porque uma Constituição, uma lei ou um documento internacional assim o dizem, mas sim porque sujeitos, por meio de atos, se rebelam contra o acesso hierarquizado e desigual aos bens necessários para uma vida digna, sendo as normas elaboradas a partir do resultado desse processo de luta por reconhecimento, sendo, assim, clamores socialmente reconhecidos. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 247)

Boaventura de Sousa Santos (2018, p. 42) também questiona uma atual crise democrática e de aplicabilidade dos direitos humanos. Segundo o estudioso português, a hegemonia de tais direitos como linguagem de dignidade humana é nos dias de hoje algo incontestável. No entanto, esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora, que decorre do fato de a grande maioria da população mundial não ser sujeito de direitos humanos, mas sim apenas objeto de discursos de direitos humanos. Por tal motivo, dever-se-ia começar por se questionar se os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a torna mais difícil.

Essa parece, também, ser uma preocupação de César Rodríguez-Garavito (2014, p. 514-516), ao expor que o movimento internacional de direitos humanos enfrenta um contexto de incerteza devido a fatores como: o surgimento de um mundo multipolar com novas potências emergentes; o surgimento de novos atores e estratégias jurídicas e políticas; desafios e oportunidades apresentados pelas tecnologias de informação e comunicação; e ameaça representada pela degradação ambiental extrema. Devem-se, assim, pare ele, ser reconsiderados alguns pressupostos fundamentais: quem são as pessoas que fazem parte do movimento dos direitos humanos, quais devem ser as bases disciplinares do conhecimento de direitos humanos e que estratégias podem ser mais eficazes em um mundo multipolar e multimídia.

Joaquin Herrera Flores (2002, p. 13-14), igualmente, tece críticas aos olhares tradicionais dos direitos humanos, para quem a polêmica que os cerca no mundo contemporâneo decorreria da existência de duas visões principais. A primeira delas, chamada de visão *abstrata*, seria vazia de conteúdo, referenciada nas circunstâncias reais das pessoas e vinculada a uma concepção ocidental de direito e do valor da identidade. Já a segunda, sinalizada como visão *localista,* seria predominantemente centrada na ideia particular de cultura e de valor da diferença. Os dois pontos de vista possuiriam fortes motivos para serem defendidos, a saber: a visão *abstrata* partiria do pressuposto que o direito precisa ser enxergado como algo neutro e que tem por objetivo garantir a todos um marco de convivência comum. Por outro lado, a visão *localista* serve para indicar que a cultura, vista do seu aparente encerramento local, tem como pretensão a garantia de “sobrevivência de símbolos, de uma forma de conhecimento e de valoração que oriente a ação do grupo para fins preferidos por seus membros”. (FLORES, 2002, p. 13-14)

Contudo, ainda na visão de Flores (2002, p. 14):

> O problema surge, quando cada uma dessas visões passa a ser defendida apenas por seu lado, e tende a considerar inferior as demais, desdenhando outras propostas. O direito acima do cultural, e vice-versa. A identidade, como algo prévio à diferença, ou vice-versa. Nem o direito, garantia de identidade comum, é neutral; nem a cultura, garantia da diferença, é algo fechado. Torna-se relevante construir uma *cultura dos direitos* que recorra, em seu seio, à universalidade das garantias e ao respeito pelo diferente. Mas, isso supõe uma outra visão, que assuma a complexidade do tema que

> abordamos. Essa visão *complexa* dos direitos humanos é a que queremos [...].

Dib Taxi também busca apontar para a possibilidade e necessidade de incorporar ao discurso dos Direitos Humanos as *narrativas tradicionalmente silenciadas* e que não se enquadram na pretensa universalidade daqueles, já que a incorporação dessas vozes de resistência possui um elevado potencial em questionar não apenas a seletividade do discurso, mas também de "redimensionar os limites do espaço público e do pertencimento, apontando para uma sociedade que leve seu compromisso democrático mais a sério." (DIB TAXI, 2020b, p. 84-85)

Inclusive, mesmo a CF/88 parece ter sido construída por meio de uma limitação muito grande de representatividade. Isso porque, ainda que a tenhamos como inclusiva e democrática, em especial se comparada à época do regime militar, faz-se necessário que olhemos aquelas pessoas e grupos que foram e permanecem excluídos e cujas reivindicações só advirão a partir daí. (DIB TAXI, 2020b, p. 95)[8]

Nesse ponto, a questão da(s) vulnerabilidade(s) pode ser uma baliza a ser analisada e percebida como uma crítica e tentativa de superação a essa pretensa generalidade dos direitos humanos.

2.2 Quem são os vulneráveis?

Diversos autores, em variados momentos históricos e diferenciados contextos sócio-políticos, perceberam que muitos grupos sociais não se enquadravam no discurso universalista do direito.

Giorgio Agamben (2010, p. 2-3), por exemplo, chama a atenção para o fato que a primeira aparição de refugiados como um fenômeno de massa passa a ser identificado ao final da I Guerra Mundial, intensificando-se nos anos seguintes. Nesse período, como tais pessoas não representavam mais casos isolados, os Estados, apesar da invocação dos direitos inalienáveis do homem, mostraram-se totalmente incapazes de enfrentar e resolver o problema de modo adequado,

---

[8] Situação semelhante se deu com a Constituição de Weimar de 1919, que nasceu por meio de uma aliança entre social-democracia e extrema direita, fato que fez sufocar, na Alemanha daquele período, as reivindicações populares que tinham uma visão mais radical de democracia. (DIB TAXI, 2020b, p. 95)

transferindo suas responsabilidades para as mãos da polícia e das organizações humanitárias.

Conforme o autor italiano, as razões dessa impotência não estariam unicamente no egoísmo dos governantes e na limitação dos aparatos burocráticos da época, mas na própria ambiguidade das noções básicas que regulam a inscrição do nativo no ordenamento jurídico do Estado-nação. Isso porque, se o refugiado representa um elemento “inquietante”, é, em especial, porque coloca em crise a noção primeira de soberania, à medida que difere a identidade entre homem e cidadão, e entre os conceitos de natividade e de nacionalidade. (AGAMBEN, 2010, p. 5)

Afirma, ainda, que exceções quanto a essas questões sempre existiram, mas a novidade que se impôs nas últimas décadas, e que ameaça o Estado-Nação em seu próprio fundamento, é que porções crescentes da humanidade não são mais representáveis em seu interior, colocando em dúvida a velha trindade Estado-Nação-Território, bem como incorporando o refugiado como figura central de nossa história política. (AGAMBEN, 2010, p. 5)

Por sua vez, Adilson José Moreira (2017, p. 417), referindo-se ao racismo enfrentado por pessoas negras, e ao falar que os juristas devem *pensar como um negro*, é direto ao afirmar que “pensar como um negro significa compreender o Direito como um instrumento de transformação social, como algo que pode ter o poder de afirmar a dignidade do povo negro”. Para assumir tal posição, exige-se a negação de uma posição interpretativa clássica na qual o sistema jurídico existiria para manter o consenso sobre formas de organização social. Tal arranjo não pode ser sustentado por um jurista que pensa como um negro, já que as normas são produtos das relações de poder existentes dentro de uma sociedade.

Aqueles que estão compromissados com o aspecto transformativo do Direito, segundo ao autor, precisam saber que o princípio da isonomia constitucional pretende promover a igualdade de *status* entre grupos sociais, o que vai de encontro direto à ideologia individualista, que pressupõe que as pessoas possuem uma vivência à parte dos destinos dos grupos aos quais elas pertencem. Para Moreira, a proteção do indivíduo não pode ser a única forma de interpretação da igualdade, já que eles existem em especial como membros de grupos. Dessa forma, um operador

do direito que pensa como um negro – mas que pode ser tanto negro quanto branco – deve, fundamentalmente, verificar que as pessoas são excluídas a partir de diferentes vetores de exclusão, além de não poder ignorar o fato de que a raça é uma categoria constituída a partir de outras. (MOREIRA, 2017, p. 417)

Diante de tais fatos, faz-se necessário, para se agir de modo crítico, possuir uma consciência múltipla, que seja capaz de construir empatia com todos aqueles que vivem em uma situação de subordinação, de exclusão e de vulnerabilidade, reconhecendo a existência das relações entre o privilégio branco e a opressão negra, bem como interpretando a igualdade a partir das relações de poder que estruturam os lugares sociais dos diferentes grupos raciais. (MOREIRA, 2017, p. 417)

Já Jane Felipe Beltrão e Camille Gouveia Castelo Branco Barata (2021, p. 72-73) ao falarem sobre povos tradicionais, indicam que eles podem ser caracterizados como povos, coletivos e comunidades que são possuidores de um patrimônio cultural que preserva de modo efetivo, via oralidade, a sua diversidade social e as suas relações, sejam elas entre pessoas, entre pessoas e artefatos, e, também, entre pessoas e natureza. Entre eles, são exemplos os povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, coletores e artesãos.

Mais importante, entretanto, é entender que, apesar de serem povos e coletivos que possuem diversas nuances e diferenças, suas “ações políticas se traduzem em movimentos étnico-raciais, sociais, bem como assumem outros planos de estrutura e organização que sistematicamente se contrapõem ao poder do Estado.”. Isso porque têm como traços fundamentais uma luta incansável por direitos sociais, e, de modo principal, reivindicações e lutas por territórios, bem como demandas por condições básicas de vida, tais quais acesso à educação, saúde e moradia. (BELTRÃO; BARATA, 2021, p. 72-73)

Por outro lado, pessoas e grupos com baixa renda e que enfrentam a escassez de recursos materiais, tão comuns à realidade de boa parte da população mundial, também não podem passar despercebidos. Karinne Emanoela Goettens dos Santos e Roberta Fortunato Silva (2021, p. 21) lembram que, no Brasil, por volta de dois terços da população vivem com uma renda média de até três salários mínimos. Além disso, se já não bastasse a péssima distribuição de renda, a

desigualdade tem historicamente criado e sustentado vulnerabilidades sistêmicas que afetam ainda mais a infância, os idosos, os grupos de gênero e outros tantos, causando uma verdadeira precarização de direitos. Enxergam, ainda, que “é difícil compreender na teoria, sem sentir na prática, a experiência da dor, da carência, do sofrimento e da ausência de direitos.”. (SANTOS; SILVA, 2021, p. 21)

Em sentido semelhante, Victor Hugo, em seu *Os miseráveis* (2017, p. 1.000), relata o drama de uma criança carente:

> A verdadeira miséria ele acabava de ver. Era aquela larva que passara sob seus olhos. É que, com efeito, quem só viu a miséria do homem nada viu; é preciso ver a miséria da mulher; quem só viu a miséria da mulher, nada viu; é preciso ver ainda a miséria da criança.
>
> Quando o homem chega às últimas extremidades, recorre ao mesmo tempo aos últimos recursos. Desgraçados dos seres indefesos que o rodeiam! O trabalho, o salário, o pão, o fogo, a coragem, a boa vontade, tudo lhe faltava ao mesmo tempo. A claridade do dia parece extinguir-se ao seu redor, a luz moral falta-lhe no interior da alma; cercado de sombras, o homem encontra a fraqueza da mulher e da criança, e as submete violentamente às próprias ignomínias.
>
> Então todos os horrores são possíveis. O desespero cerca-se de tabiques frágeis que se abrem para o vício e para o crime.
>
> A saúde, a juventude, a honra, as santas e severas delicadezas da carne ainda tenra, o coração, a virgindade, o pudor, epiderme da alma, são sinistramente manejados por aquelas mãos em busca de recursos, que encontram o opróbrio, acomodando-se a ele. Pais, mães, crianças, irmãos, irmãs, homens, mulheres e jovens aderem e se agregam quase como uma formação mineral, nessa indefinível promiscuidade de sexos, de parentesco, de idades, de infâmias, de inocências. Agacham-se, apoiando uns aos outros, numa espécie de destino-chiqueiro. Entreolham-se lamentavelmente. Desventurados! Como são pálidos! Como sentem frio! Parece até que estão num planeta bem mais longe do sol do que o nosso.

Não menos inquietante é o alerta que Cesare Beccaria (2011, p. 71) fez sobre a tortura, instrumento ainda hoje tão usado nas prisões, e fora delas, contra pessoas acusadas do cometimento de delitos, ao referir que: “Estranha consequência que, necessariamente, decorre do uso da tortura, é que o inocente é posto em pior condição que o culpado.”. Isso porque, explica, se tanto um acusado inocente quanto um acusado culpado são submetidos a tal suplício, aquele sofre tudo contra si, na medida em que ou confessa o delito e é condenado ou, mesmo que venha a ser declarado inocente, já terá sofrido uma pena indevida. Por outro lado, a tortura irá favorecer um culpado quando, caso resista àquela, deverá ser

absolvido como inocente, fazendo com que troque a pena mais severa da prisão por aquela.

De toda forma, acima estão apenas alguns exemplos de vulnerabilidades e de exclusão às quais vários grupos sociais são sistemática e historicamente submetidos. Nesse sentido, com a percepção de existência de tantos grupos oprimidos e vulnerabilizados, pode-se questionar se o que seria viver como exceção passou a ser a regra.

Em sua obra *Estado de Exceção*, Agamben indica que a condição dos oprimidos mostra que a exceção se tornou a regra. Ao acreditarmos que vivemos em um Estado de Direito democrático, passamos a não perceber que, na verdade, o ordenamento jurídico se encontra em constante tensão entre aplicação e suspensão, entre normalidade e exceção. Dessa forma, necessária uma crítica para se perceber o momento das decisões políticas em que os direitos valem para uns e excluem outros. (DIB TAXI, 2020a, p. 301-302 e 304)

Para alterar e tentar superar esse cenário de exclusão, antes de qualquer coisa, deve-se perceber que, apesar do discurso de generalidade dos direitos humanos, aquela determinada situação parece vigorar dentro da pretensa universalidade.

Tal fato não diz respeito a uma perspectiva meramente normativa, na qual se busca indicar e nortear qual o sentido que deve ser buscado como caminho de resistência e aparecimento dos excluídos, mas sim “perceber a resistência que já acontece e que torna um grupo mais do que meramente excluído ou vida nua.” (DIB TAXI, 2020a, p. 310)

A reconstrução de uma ligação entre direito e democracia, em que sejam valorizadas as interações entre os agentes sociais, a partir de seus conflitos, de suas lutas, dentro e fora das instituições formais, parece ser um dos caminhados a serem trilhados. A luta pela inclusão social dos grupos vulneráveis necessita entender e pressupor a existência de uma força que age de fora para dentro, por qualquer meio existente, a exemplo de protestos, manifestações públicas, cobranças e outros. Ou seja, por qualquer forma de aparecimento que conclamam as pessoas, “mesmo aquelas a quem na prática são negados direitos básicos de cidadania, a

fazer de alguma forma com que sua voz seja ouvida e assim construir talvez um modo mais radical de democracia.” (DIB TAXI, 2020a, p. 313)

Bobbio (2020, p. 60) traduz bem esse sentimento de uma mudança que se faz a cada dia mais necessária:

> Finalmente, descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justifica-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. [...] Poder-se-iam multiplicar os exemplos de contraste entre as declarações solenes e sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações. Já que interpretei a amplitude que assumiu atualmente o debate sobre os direitos do homem como um sinal do progresso moral da humanidade, não será inoportuno repetir que esse crescimento moral não se mensura pelas palavras, mas pelos fatos. De boas intenções o inferno está cheio.

2.3 Conceitos de minorias e vulnerabilidade

Percebendo-se que a dita universalidade dos direitos humanos está presente no discurso, mas ainda muito longe de atender a uma série de grupos considerados como vulneráveis, para que haja uma superação das desigualdades, necessário que haja uma luta conjunta e uma participação direta dessas pessoas nos meios e instituições democráticas.

Deve-se, contudo, antes de se encerrar o presente Capítulo, fazer uma análise e fixar algumas premissas sobre o(s) conceito(s) de minoria(s) e de vulnerabilidade(s), já que eles são indissociáveis, pelo menos com os sentidos que serão propostos no trabalho.

Conforme explica Denise Batista Pereira Jorge (2013, p. 31), a vulnerabilidade é um tema bastante recorrente na atualidade, pois para ele há uma infinidade de usos e referências, seja no senso comum, seja nos meios políticos e científicos.

Michelly Eustáquia do Carmo e Francini Lube Guizard (2018, p. 5-6) assim explicam:

> Com o exercício etimológico resgatamos que a conexão dos vocábulos em latim *vulnerare*, que significa ferir, lesar, prejudicar, e *'bĭlis* – suscetível a – teria dado origem à palavra vulnerabilidade. Conformado na matriz discursiva da Bioética, o conceito de vulnerabilidade como condição inerente ao ser humano, naturalmente necessitado de ajuda, diz do estado de ser/estar em perigo ou exposto a potenciais danos em razão de uma fragilidade atrelada à existência individual, eivada de contradições.
>
> O ser humano vulnerável, por outro lado, é aquele que, conforme conceito compartilhado pelas áreas da saúde e assistência social, não necessariamente sofrerá danos, mas está a eles mais suscetível uma vez que possui desvantagens para a mobilidade social, não alcançando patamares mais elevados de qualidade de vida em sociedade em função de sua cidadania fragilizada. Assim, ao mesmo tempo, o ser humano vulnerável pode possuir ou ser apoiado para criar as capacidades necessárias para a mudança de sua condição. É com base nessa última afirmação que concordamos que não se trata, a vulnerabilidade, apenas de uma condição natural que não permite contestações. Isso porque percebemos que o estado de vulnerabilidade associa situações e contextos individuais e, sobretudo, coletivos. Concepções menos centradas nos sujeitos como autores de sua própria vulnerabilidade são aceitas no bojo das teorias que defendem que o ser humano desenvolve capacidades e adquire ativos – tidos como os meios internos e subjetivos de lidar com adversidades – a partir dos aportes e condições objetivas e materiais que estiverem disponibilizadas em seu contexto de vida. Do contrário, o que se constata, são situações de desigualdade, que marcam a diferenciação no usufruto de direitos por parte dos cidadãos, da mesma forma que tensionam as políticas sociais.

Por outro lado, Liliana Lyra Jubilut e Patrícia Nabuco Martuscelli (2019, p. 867-868) aduzem que o conceito de vulnerabilidade surge da noção de que todos os seres humanos são vulneráveis tanto à morte quanto a ferimentos físicos e psicológicos, mas que algumas pessoas possuem essa característica de forma mais acentuada do que outras, em face de valores biológicos, existenciais e sociais, o que gera ainda mais fragilização.

Nesse sentido, faz-se possível entender a aplicação e melhor delimitar o conceito de vulnerabilidade a partir da verificação de casos concretos. Logo, a partir desse ponto de vista, a discussão sobre vulnerabilidades, que foi cunhada nos anos 1970, deve dialogar fortemente com os conceitos de minorias e grupos vulneráveis. (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 868-869)

De toda sorte, há necessidade de se indicar que também não existe uma definição pacífica e universal sobre o conceito de minoria, pois as variadas propostas fatalmente trarão consigo as influências interpretativas do campo científico e do contexto social ao qual se vincula cada estudioso. Por exemplo, em seu sentido literal, a palavra minoria expressa meramente uma situação de inferioridade

numérica. Ademais, referida designação vai se deparar com sérios obstáculos quando diante das subjetividades que necessariamente surgem à medida que se propõe o recorte de um grupo à categoria de minoritário. (ANJOS, 2009, p. 328-329)

Desse modo, o termo adquiriu muitos outros significados, em especial em função das ciências humanas, que atrelam a menção a outros elementos atuantes especificamente nas circunstâncias que tornam certo grupo diferente da assim chamada maioria, prevalecendo o entendimento de que um grupo de pessoas configura uma minoria ao diferenciar-se da maioria em face de suas particularidades étnicas, religiosas ou linguísticas. Além disso, tais diferenças e o repúdio à assimilação precisam perdurar ao longo do tempo, pois as reduções nas particularidades que os distingam encaminhariam os integrantes da minoria a gradativamente se integrarem à maioria. (ANJOS, 2009, p. 329-330)

Nota-se que a proteção às minorias no âmbito internacional decorre pelo menos desde os primeiros Tratados Internacionais assinados ainda no ano de 1648, a exemplo dos Tratados de Westfália, que asseguraram garantias a minorias religiosas. Contudo, nos duzentos anos seguintes, apenas essas minorias mantiveram algum nível de proteção. Isso porque as diferenças linguísticas e a multiplicidade étnica eram vistas como empecilhos em uma época de fortalecimento à unificação dos Estados, sendo então tais diversidades combatidas por meio de aculturação forçada ou negativa de liberdade de expressão e de manifestação. (ANJOS, 2009, p. 331)

Tal ambiente de opressão levou, assim, ao surgimento e crescimento de grupos nacionalistas na Europa, o que contribuiu para a ebulição política e social que levaria à eclosão da I Guerra Mundial. Apenas com o fim do conflito armado e com a dissolução dos Estados multinacionais da época, bem como com a necessidade de acomodação dessas minorias diante de um novo desenho de fronteiras, é que tais grupos de minorias étnicas e linguísticas finalmente adquiriram mais visibilidade internacional e um mínimo de proteção, com a assinatura dos Tratados de Minorias e com a criação da Liga das Nações. Contudo, tal sistema de proteção naufragou com o advento da II Guerra Mundial. (ANJOS, 2009, p. 332-333)

Em sucessão à Liga das Nações, uma nova tentativa de criação de uma rede internacional de proteção à paz e à segurança internacional, e, posteriormente,

às minorias, veio com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), de seus órgãos e dos Tratados que dela advieram, como a Carta das Nações Unidas, a criação da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e, especialmente, com a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas. (ANJOS, 2009, p. 333)

Diferentemente do histórico de proteção às minorias no âmbito internacional, que dava ênfase às diferenças étnicas, religiosas e linguísticas, ao se passar para uma análise brasileira, deve-se assumir uma conceituação muito mais afinada a critérios qualitativos do que quantitativos. Isso decorre do fato que, no Brasil, minoria seria tida como um grupo que, dentro de uma determinada estrutura social, se distingue de outro grupo por diferenças de línguas, costumes, organização social, etnia, sexo, religião ou outro fator, sendo a distinção de tal monta que ocasione uma situação que o grupo minoritário fique subordinado, excluído da participação social, explorado economicamente e seja alvo de discriminação e preconceito. (ANJOS, 2009, p. 335-336)

Diante de tais perspectivas, pode-se afirmar que sobressaem como minorias alguns grupos identificados como vulneráveis, no que diz respeito às possibilidades de participação direta nas decisões que envolvem o atendimento de suas demandas, a exemplo das minorias de gênero, as etárias, as raciais, as de pessoas com deficiência, a dos homossexuais, a de pessoas portadoras de doenças, as religiosas, os povos indígenas e as comunidades ciganas. (ANJOS, 2009, p. 336-337)

Já Jubilut e Martuscelli (2019, p. 869), por outro lado, referem que tanto minorias quanto grupos vulneráveis podem ser tratados como conjuntos de pessoas que possuem características que os diferenciam da sociedade majoritária em geral, e que, por isso, sofrem exclusão total ou parcial de uma ativa participação nas relações de poder.

Nessa linha de raciocínio entre associar e verificar, em casos concretos, o enquadramento de um grupo como minoritário por meio da utilização do critério da vulnerabilidade social, tem-se que podem ser adotar as chamadas *Regras de*

Brasília sobre o Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade[9], que foram aprovadas no âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana em 2008. Dispõem tais regras que se consideram pessoas em condição de vulnerabilidade aquelas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. Além disso, é dito que poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade. (MORAES, 2021, p. 354-355)

Em sentido similar, Jubilut e Martuscelli (2019, p. 869-870):

> Uma forma de analisar a aplicação prática do conceito de vulnerabilidade seria entender quais pessoas ou grupos são classificados como minorias ou como grupos vulneráveis. Nesse sentido, muito se dialoga com os Direitos Humanos, inclusive com os movimentos de especificação de sujeitos. Assim, pode-se entender como incluídos em situação de minorias e grupos vulneráveis as minorias étnicas, raciais e nacionais, minorias religiosas, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas LGBTI+, pessoas refugiadas e outros migrantes, pessoas vítimas de violência, além de enfermos ou pessoas imunodeprimidas dentre outros grupos. Em todos esses casos, percebe-se a ideia de vulnerabilidade conectada a pessoas que estão em maior necessidade de proteção.

Há de se notar, ainda, que o conceito de vulnerabilidade, desde o seu nascimento, esteve em interação direta com fatores culturais, econômicos, políticos e culturais, podendo-se identificar dois tipos de vulnerabilidades: a vulnerabilidade situacional (aquela decorrente de uma situação específica que torna a pessoa mais vulnerável, a exemplo de um conflito, pobreza, fome, doença temporária, migração) e a vulnerabilidade individual (aquela relacionada às características pessoais do ser

---

[9] As chamadas *Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* são um texto que foi aprovado pela *XIV Conferência Judicial Ibero-americana*, que teve lugar em Brasília durante os dias 4 a 6 de março de 2008. Foram elaboradas por um Grupo de Trabalho constituído pela Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), pela Associação Inter americana de Defensores Públicos (AIDEF), pela Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e pela União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados. (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 14., 2008)

humano como gênero, idade, raça e que não podem ser modificadas). (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 870-871)

Outra maneira possível de classificar as vulnerabilidades seria levando em consideração o componente individual (tais quais práticas e comportamentos de um determinado indivíduo), o componente social (ou seja, a estrutura da sociedade) e o componente institucional (que diz respeito à capacidade das instituições de responderem às necessidades de grupos específicos). (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 871)

Importante, acima de tudo, se frisar que é possível a existência de um ou de outro tipo de vulnerabilidade isoladamente, bem como a conjunção das várias vulnerabilidades em um mesmo caso concreto. Ou seja, percebe-se que alguém pode apresentar uma única vulnerabilidade ou várias vulnerabilidades conjugadas. E, apesar da existência de diversas classificações que, na prática, auxiliam na identificação de respostas às vulnerabilidades específicas, não se pode fazer uma hierarquização de vulnerabilidade, indicando que uma é mais importante do que outra.

Há, ainda, quem diga que, apesar da contribuição do conceito de vulnerabilidade, ele também não estaria isento às críticas. Isso porque ele colocaria as pessoas em posição de vítima, de dependência e de passividade, sem possibilidade de participação, o que viria a criar dois grupos distintos: “i) aqueles não-vulneráveis que tomariam as decisões de proteger os vulneráveis; b) aqueles vulneráveis cuja característica de vulnerabilidade impediria sua possibilidade de decisão; em um claro reforço do desempoderamento e da vulnerabilidade em si.”. (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 872)

Dib Taxi (2020b, p. 97) é bastante assertivo ao também perceber essa questão. Para ele, é visível que, durante muitas situações, o resgate das *narrativas silenciadas* pode até ser defendida formalmente. Mas, no final das contas, são quase sempre as mesmas pessoas – homens brancos – que falam pelos oprimidos. Assim, necessário se perceber que ninguém de fato está calado e que as vozes da resistência sempre existiram e ainda estão lá. Efetivamente, o que precisa ocorrer é que saibamos ouvi-las e, também, lhes ceder nosso eventual espaço de poder.

Por fim, outro fato importante a se notar é que o STJ possui decisões que vão além do conceito da vulnerabilidade, trazendo a expressão “sujeitos hipervulneráveis”, que são, como se denota da própria nomenclatura, um subgrupo dentro dos vulneráveis e que são “minoritários”, “discriminados”, “ignorados”, “socialmente estigmatizados”, “excluídos”, ou seja, todos aqueles que “por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrios dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado”. (BRASIL, 2007 e 2015)

Refere ainda o STJ (BRASIL, 2009a) que, em busca de garantir proteção aos hipervulneráveis, caso o legislador não os tenha distinguido e elencado, poderá o Judiciário fazê-lo, desde que para ampliar a sua extensão, o grau e os remédios em seu favor. São tidos, então, como hipervulneráveis: pessoas com deficiência, indígenas, crianças e adolescentes, consumidores, idosos, meio ambiente, ordem urbanística, entre outros. (BRASIL, 2020, 2019a, 2019b, 2017, 2019b e 2009b)

2.4 Conclusões parciais

Como forma de finalizar o presente capítulo, em sede de conclusões parciais do estudo, importante se faz deixar claro alguns posicionamentos que irão balizar o restante do texto.

Parece não restar dúvidas de que o Direito e, em especial, a área de estudos afeta aos direitos humanos, de acordo com seu discurso clássico e tradicional, quer-se dizer universal. Contudo, no cotidiano, tal teoria cai por terra, por se perceber e se deparar, não só no Brasil, mas mundo afora, com uma infinidade de pessoas e de grupos sociais que se encontram, pelo menos no campo fático, do lado de “fora”.

Independentemente do conceito que a essas pessoas se dê (se minorias, vulneráveis ou hipervulneráveis)[10], o mais importante é se notar que elas estão ali,

[10] Salienta-se que o autor do presente texto se filia ao grupo de estudiosos que não diferencia os conceitos de minoria e de grupos vulneráveis, entendendo que tais pessoas fazem parte de camadas sociais que, independentemente da sua quantificação, devem ser vistos pelo prisma qualitativo. Assim, deve-se perceber, na prática, se determinada coletividade se afasta da “maioria” por algum fator que, em virtude deste, os faz sofrer exclusão total ou parcial de uma ativa

sempre à sombra do que o Direito se propõe – ou que, pelo menos, deveria se propor: proteger e resguardar a todos de maneira materialmente isonômica.

Não se quer, de forma alguma, retirar a relevância que o reconhecimento social e jurídico desses conceitos possa ter, já que eles auxiliam no próprio conhecimento das dificuldades sociais, numa maior visibilidade de vidas que estão esquecidas e no futuro trabalho para criação e desenvolvimento de ações protetivas e de políticas públicas para essas pessoas.

Ocorre que a mera conceituação não trará resultados práticos e efetivos caso os campos político, de lutas e jurídico também não estejam presentes. Dessa forma, o reconhecimento social, a participação na vida política e a proteção jurídica são formas de minimizar as desvantagens da vulnerabilidade.

Contudo, para que isso ocorra, o ouvir as vozes excluídas e trazê-las à participação efetiva nas escolhas políticas deve acontecer de modo premente.

---

participação nas relações de poder, fazendo com que tenha que lutar e reivindicar por demandas básicas da vida, como pleno acesso à educação, saúde e moradia, entre outros.

3 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DIREITO DE ACESSIBILIDADE

Após uma abordagem mais ampla e generalizada, no capítulo anterior, sobre o tema da vulnerabilidade, passa-se, no presente momento, a uma análise com características mais pormenorizadas sobre as pessoas com deficiência como grupo minoritário. Para isso, deve-se entender o que é deficiência, quem são as pessoas com deficiência[11], e o que as leva a serem enquadradas dentro de um grupo social que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

Ressalta-se, ainda, que o direito de acessibilidade, dentre tantos outros, foi escolhido por se entender que ele é a peça fundamental para que as diversas espécies de barreiras possam ser superadas e as fragilidades enfrentadas por esse grupo possam ser diminuídas, o que será explicado no decorrer do texto.

É indicado, ainda, que, em face da existência de uma gama de normas que tratam e sistematizam os direitos das pessoas com deficiência, optou-se pela análise no presente estudo da CF/88, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do Estatuto da Pessoa com Deficiência, por se entender que elas são as mais abrangentes e atuais.[12]

3.1 Pessoas com deficiência: breve histórico e enquadramento como grupo vulnerável

Para se entender as dificuldades de inclusão social que, ainda hoje, são enfrentadas pelas pessoas com deficiência, será iniciado o corrente capítulo com alguns exemplos de desprezo, indiferença e crueldade no trato com esse grupo social.

---

[11] Só no Brasil, segundo dados do último censo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, há quase 46 milhões de pessoas (ou cerca de 24% da população total) com algum grau de dificuldade em pelo menos uma das habilidades investigadas (enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus), ou que possuam deficiência mental/intelectual. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022?)

[12] A título meramente informacional e exemplificativo, são normas, dentre outras, que tratam sobre pessoas com deficiência: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – dispõe sobre a organização da Assistência Social; Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa; Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 – regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso; Constituição do Estado do Pará; Lei estadual do Pará nº 6.020, de 10 de janeiro de 1997 – dispõe sobre as normas de adaptação de prédios de uso público, a fim de assegurar o acesso adequado às pessoas com deficiência; Lei Orgânica do Município de Belém etc.

Durante a II Guerra Mundial, mais especificamente na Alemanha, entre os anos de 1939 a 1941, membros do partido nazista colocaram em prática um grande projeto com fins eugenistas chamado de *Aktion T4*, nome que fazia referência ao endereço no qual era executado o programa na cidade de Berlim: *Tiergartenstrasse 4*. (GASPARETTO JUNIOR, 2022?)

O objetivo central do plano era, conforme propagado pela crença do nacional-socialismo de alcançar a pureza de uma raça ariana, abolir da Alemanha pessoas com deficiências física ou mental, doentes incuráveis e cidadãos com idade avançada. Dessa forma, os próprios alemães eram estimulados a levar pessoas nas condições acima até o endereço do programa para que lá pudesse ser promovida a suposta limpeza social e racial, por meio de eutanásia. (GASPARETTO JUNIOR, 2022?)

Números declarados pelos próprios médicos que participaram do programa *Aktion T4* indicam que mais de setenta mil pessoas foram mortas somente durante os anos de 1939 a 1941, quando este esteve oficialmente funcionando. Contudo, as estimativas, após investigações realizadas quando dos julgamentos do Tribunal de Nuremberg, estipulam que cerca de 275 mil pessoas morreram, já que muitos dos médicos continuaram trabalhando junto ao programa, mesmo que de modo não oficial. (GASPARETTO JUNIOR, 2022?)

No Brasil, também há casos emblemáticos sobre maus tratos e atrocidades sofridos por pessoas com deficiência. Eliane Brum, quando do Prefácio do livro escrito por Daniela Arbex, *Holocausto brasileiro*, ao se referir ao Hospital Colônia de Barbacena, em Minas Gerais, expõe que pelo menos sessenta mil pessoas morreram entre os muros da referida instituição psiquiátrica. A maioria delas havia sido internada à força e, ao chegarem ao “Colônia”, tinham suas cabeças raspadas, roupas arrancadas, perdiam seus nomes e eram rebatizadas pelos funcionários do local. (BRUM, 2013)

Lá, viviam em ambiente completamente insalubre, e homens, mulheres e crianças, às vezes, comiam ratos, bebiam esgoto ou urina, dormiam sobre capim, eram espancados e violados em todos os níveis. Nesse cenário, vários pacientes eram levados a óbito em decorrência de frio, fome, doenças e, também, de eletrochoques a que eram submetidos. (BRUM, 2013)

Ao morrer, ainda assim, tinham seus corpos violados. Só entre 1969 e 1980, contabilizaram-se 1.853 corpos de pacientes como vendidos para dezessete faculdades de medicina de todo o país, sem que nada fosse questionado. Quando havia excesso de cadáveres, os corpos eram decompostos e dissolvidos em ácido, para que as ossadas pudessem ser comercializadas, tudo ocorrendo no pátio do hospital e na frente dos demais pacientes. (BRUM, 2013)

Como no caso alemão, o genocídio cometido pelo Estado brasileiro contou com a conivência de médicos, de funcionários e, também, da sociedade, já que "é preciso perceber que nenhuma violação dos direitos humanos mais básicos se sustenta por tanto tempo sem a nossa omissão, menos ainda uma bárbara como esta.". (BRUM, 2013)

Já Bobbio, por sua vez, fala sobre um grande problema que as pessoas com deficiência e outros grupos minoritários enfrentam, qual seja, o do preconceito. Chama a atenção para que aquela situação não seja confundida e mascarada por um falso discurso de tolerância.

Refere o autor italiano (BOBBIO, 2020, p. 186-187) que:

> Inicio com uma consideração sobre o próprio conceito de tolerância e sobre o diferente uso que ele pode fazer em diferentes contextos.
>
> [...]
>
> Quando se fala de tolerância nesse seu significado histórico predominante, o que se tem em mente é o problema da convivência de crenças (primeiro religiosas, depois também políticas) diversas. Hoje, o conceito de tolerância é generalizado para o problema da convivência das minorias étnicas, linguísticas, raciais, para os que são chamados geralmente de "diferentes", como, por exemplo, os homossexuais, os loucos ou os deficientes. Os problemas a que se referem esses dois modos de entender, de praticar e de justificar a tolerância não são os mesmos. Uma coisa é o problema da tolerância de crenças e opiniões diversas, que implica um discurso sobre a verdade e a compatibilidade teórica ou prática de verdades até mesmo contrapostas; outra é o problema da tolerância em face de quem é diverso por motivos físicos ou sociais, um problema que põe em primeiro plano o tema do preconceito e da consequente discriminação. As razões que podem aduzir (e que foram efetivamente aduzidas, nos séculos em que fervia o debate religioso) em defesa da tolerância no primeiro sentido não são as mesmas que se aduzem para defender a tolerância no segundo. Do mesmo modo, são diferentes as razões das duas formas de intolerância. A primeira deriva da convicção de possuir a verdade; a segunda deriva de um preconceito, entendido como uma opinião ou conjunto de opiniões que são acolhidas de modo acrítico passivo pela tradição, pelo costume ou por uma autoridade cujos ditames são aceitos sem discussão.

Sabe-se que os casos acima trazidos não são os únicos, sendo apenas alguns dos exemplos das dificuldades pelos quais enfrentam as pessoas com deficiência em todo o mundo.

Nesse sentido, a história da construção dos direitos humanos das pessoas com deficiência, segundo Flávia Piovesan (2011, p. 278-279), pode ser dividida em quatro fases principais, a saber: i) o primeiro momento foi marcado pela intolerância contra as pessoas com deficiência, pois esta característica simbolizava impureza, pecado e até mesmo uma espécie de castigo divino; ii) a segunda fase é marcada pela invisibilidade das pessoas com deficiência; iii) em uma terceira fase, verifica-se o nascimento de uma tentativa de assistencialismo em favor das pessoas com deficiência, existindo um enquadramento daquelas sob uma perspectiva médica e biológica, tomando-se por base que a deficiência seria uma doença que necessitava ser tratada e curada; e iv) em um quarto e atual momento, focado nos direitos humanos, há uma tentativa de inclusão social de tais pessoas, partindo-se de um critério social, onde se dá importância à relação da pessoa com deficiência com o meio no qual ela se insere, além de se verificar a necessidade de eliminação de obstáculos e barreiras superáveis.

Essas mudanças de paradigmas, contudo, não ocorreram repentinamente ou sem que antes houvesse a necessidade de muitas lutas e embates. Conforme Hernandez e Vittorati (2014, p. 247-248):

> Entre os movimentos sociais atuantes no Brasil merece destaque o das pessoas com deficiência. Historicamente excluídas, muitas vezes até do convívio social, as pessoas com deficiência têm travado lutas ferrenhas por reconhecimento e garantia de direitos humanos, tendo alcançado grandes conquistas.

Ainda segundo os mesmos autores, durante muito tempo, no Brasil houve uma segregação tacitamente imposta às pessoas com deficiência. Uma vez que eram consideradas como inválidas e incapacitadas, elas não eram aceitas em diversos setores do convívio social. Já a ausência de um ambiente que fosse acessível e inclusivo fazia com que muitas delas ficassem reclusas em suas próprias casas ou em instituições especializadas no atendimento de pessoas com determinado tipo de deficiência. Como tais espaços possuíam, geralmente,

características de cunho assistencial ou médico, eles também não preparavam ou ensinavam as pessoas com deficiência a transporem as barreiras que dificultavam e impossibilitavam sua participação na sociedade. Isso tudo as levou a demorarem a se organizar e protagonizar um processo de luta por direitos humanos, já que não havia incentivos a uma cultura inclusiva e que proporcionasse independência e autonomia. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 248)

Assim, apesar de as primeiras associações para o atendimento de pessoas com deficiência terem caráter meramente assistencialista, elas foram responsáveis por dar início a uma consciência de grupo e sobre a condição de exclusão em que aquelas pessoas viviam, fazendo com que despertasse o anseio de luta por direitos. Dessa forma, verificou-se, na década de 1970, o surgimento das primeiras organizações criadas e geridas por pessoas com deficiência e que não possuíam a finalidade de mera assistência e caridade que permeavam as associações existentes até então. Ademais, o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980 foram marcados, no Brasil, pelo afrouxamento do regime ditatorial e início da abertura política, fazendo que o movimento das pessoas com deficiência começasse a ganhar visibilidade e tivesse uma mobilização em âmbito nacional. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 248)

Com a promulgação da CF/88, foram acolhidas algumas reivindicações de diversos movimentos sociais, dentre eles os das pessoas com deficiência.[13] Além disso, de suma importância foi a inserção de uma nova forma de perceber e tratar essas pessoas, rompendo com a visão paternalista e assistencialista até então predominante. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 248-249)

Se, em âmbito nacional, as lutas travadas pelos movimentos sociais ligados às pessoas com deficiência foram intensas, no cenário internacional não foi diferente. Um fator que alavancou e deu visibilidade às suas causas foi a

[13] Luiz Alberto David Araujo (2022, p. 3) aponta o fato de que o primeiro texto constitucional brasileiro a, de alguma forma, fazer referência às pessoas com deficiência foi o de 1967. Segundo ele: “O termo utilizado pelo constituinte de 1967, para tratar do tema, foi ‘excepcional’. Cuidava da educação e se referia a uma pessoa ‘excepcional’. Houve, no entanto, uma Emenda Constitucional, numerada como 12, que procurou trazer novos direitos, reconhecendo esse grupo e lhes garantindo alguns direitos. O termo utilizado era ‘deficiente’. A emenda, no entanto, acabou ficando ao final do texto constitucional. Não foi como outras, que foi incorporada ao texto, com alterações. Ficou segregada, mostrando bem como se via o grupo naquele tempo. Ao final do texto, portanto, aparecia a Emenda Constitucional 12. Não foi ‘diluída’ no texto mantendo-se, ao final, segregada. Essa segregação era a tônica da época.”

proclamação, pela ONU, do ano de 1981 como o *Ano Internacional das Pessoas Deficientes*, tendo como tema “Participação Plena e Igualdade”, o que ajudou a colocar as pessoas com deficiência no centro das discussões mundo afora. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 249)

A partir daí, o movimento cresceu, se fortaleceu e passou a unir mais esforços em prol de uma unidade. No Brasil, por exemplo, foi formada a Coalizão Pró-Federação Nacional, tendo como objetivo a criação de uma federação única que pudesse representar a luta por direitos humanos de todas as pessoas com deficiência. A partir delas, diversos encontros e reuniões foram realizados com essa finalidade, trazendo um amadurecimento das discussões e resultando em um rearranjo político, onde a federação única foi substituída por federações nacionais por tipo de deficiência, de forma a facilitar a luta por reivindicações mais específicas, mas sem se descuidar de se trabalhar por uma pauta que abrangesse todos. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 249)

Ainda no cenário internacional, agora já no final da década de 1980 e início da década de 1990, houve substanciais mudanças no sistema internacional de proteção de direitos humanos, onde temas de caráter social ganharam importância e destaque no âmbito das Nações Unidas, bem como as negociações, que antes eram feitas apenas entre Estados, passaram a ouvir e contemplar grupos e representantes da sociedade civil, no que ficou conhecida como “Década das Conferências”. (HERNANDEZ; VITTORATI, 2014, p. 249)

Com a conjuntura favorável à discussão sobre temas de direitos humanos e aberta à participação da sociedade civil em seus processos de decisão[14], documentos internos e internacionais passaram a formalizar uma série de direitos humanos às pessoas com deficiência[15], a exemplo da CF/88, da Lei nº 7.853/1989[16],

---

[14] No âmbito da ONU, cita-se, além da criação do *Ano Internacional das Pessoas Deficientes*, em 1981, o lançamento do *Programa de Ação Mundial de Ação sobre as Pessoas Portadoras de Deficiência*, em 1982.

[15] Ressalta-se que não apenas os direitos das pessoas com deficiência, mas outras “espécies” de direitos humanos foram gradativamente elencadas em normas internacionais e nacionais nas últimas décadas. Conforme afirma Stephen Hopgood (2014, p.71-72): “Desde meados da década de 1980 e particularmente após o fim da Guerra Fria, os direitos humanos foram incorporados em diversas convenções, instituições e tribunais, nos níveis nacional, regional e internacional, os quais envolvem Estados em um mundo do direito. [...] Essa combinação de normas, instituições permanentes, tribunais, campanhas globais e financiamento é o Regime Global de Direitos Humanos. Como a cientista política Beth Simmons diz, agora temos ‘um conjunto cada vez mais

da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Araujo e Maurício Maia (2016, p. 232), por exemplo, aduzem que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é um Tratado Internacional de tanta grandiosidade que inovou de modo impactante o sistema de proteção das pessoas com deficiência no ordenamento jurídico brasileiro, já que, por meio dele, foram positivados e especificados uma série de direitos que, anteriormente, só poderiam ser extraídos do texto constitucional e, ainda assim, apenas por meio da interpretação de princípios como os da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Conforme indica Ana Paula Barbosa-Fohrmann (2019, p. III), a Convenção é resultado de lutas históricas em favor da dignidade humana, da pluralidade, da diversidade, da autonomia, do respeito, da integridade, da não discriminação, da igualdade na diferença, da independência na interdependência, da acessibilidade a direitos, do direito à acessibilidade, da inclusão, do desenvolvimento pleno das capacidades para a preservação da identidade, e de uma série de outros valores. Ademais, a Convenção, que identificou a pessoa com deficiência como sujeito jurídico e lhe deu um lugar de fala reconhecido pela ONU, não pode ser encarada de forma alguma como um lugar especial ou de privilégios. Ao contrário, simboliza apenas a inclusão absoluta, sem flexibilizações e sem retrocessos.

Contudo, ainda que existam tais instrumentos normativos de proteção nos dias atuais, as pessoas com deficiência continuam a ser enquadradas dentro de um conceito de vulnerabilidade social e como uma minoria, vez que o acesso à

---

denso e potencialmente mais potente de regras internacionais, instituições e expectativas em relação à proteção dos direitos individuais de que em qualquer momento da história da humanidade'."

[16] Ao falar sobre o art. 1º da Lei nº 7.583/1989, aduz Henrique da Rosa Ziesemer (2021, p. 254-255): "A teor do disposto do artigo em comento, o legislador deixa clara, pelo menos desde 1989, a necessidade e a importância que o tema possui para o direito pátrio. Se por um lado há uma sociedade que reconhece a necessidade da edição de uma lei que assegure direitos às pessoas com deficiência, por outro, torna-se indiscutível que tais pessoas, cuja indeterminabilidade se reconhece, são carentes de tais direitos, e mais além, carentes também do reconhecimento que o Estado brasileiro lhes deve. [...] A interpretação da lei deve se dar dentro da necessária inclusão e efetivação dos direitos frequentemente sonegados, de modo a efetivar a igualdade entre todas as pessoas. Trazer a pessoa com deficiência para o seio da sociedade e conferir-lhe a oportunidade de exercer em toda sua plenitude os direitos que a Constituição e as lei garantem é o que consagra o princípio da igualdade.".

locomoção, à saúde, ao trabalho, à educação, à justiça e a outros direitos é excessivamente difícil e, em variadas situações, até mesmo inviabilizado.

O STJ (BRASIL, 2009b), atento a tal realidade, e conforme já indicado no capítulo anterior deste trabalho, faz referências a grupos sociais que são considerados como *hipervulneráveis*, dentre eles se enquadrando as pessoas com deficiência. Especificamente quanto elas, deixa claro que sua proteção pelas vias judiciais não só é cabível, como necessária, já que urgente a sua inclusão social. Nesse sentido, ficou estipulado pelo Tribunal Superior (BRASIL, 2009b) que:

> [...] A categoria ético-política, e também jurídica, dos sujeitos vulneráveis inclui um subgrupo de sujeitos hipervulneráveis, entre os quais se destacam, por razões óbvias, as pessoas com deficiência física, sensorial ou mental. [...] A tutela dos interesses e direitos dos hipervulneráveis é de inafastável e evidente conteúdo social, [...] Ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade, porquanto espera o respeito ao pacto coletivo de inclusão social imperativa, que lhe é caro, não por sua faceta patrimonial, mas precisamente por abraçar a dimensão intangível e humanista dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Assegurar a inclusão judicial (isto é, reconhecer a legitimação para agir) dessas pessoas hipervulneráveis, inclusive dos sujeitos intermediários a quem incumbe representá-las, corresponde a não deixar nenhuma ao relento da Justiça por falta de porta-voz de seus direitos ofendidos.

Ou seja, tudo isso nos leva a afirmar que não podemos errar na percepção de que a mera existência de todas as normas legais trouxe um “estado de normalidade” às pessoas com deficiência. Ele só existe, a bem da verdade, se for contado pela ótica de pessoas que, assim como este autor, não são oprimidas e silenciadas sistematicamente pelas estruturas físicas, interpessoais e de poder da sociedade.

Deve-se, ao contrário, ter em mente que a vida da maioria das pessoas com deficiência continua a ser de exclusão e de um grande “estado de exceção”. Parafraseando Walter Benjamin em sua Tese nº VIII de *Sobre o conceito de história*, devemos estar atentos sempre à *tradição dos oprimido*s para, só assim, conseguirmos enxergar e combater as situações de exclusão e de arbitrariedades.[17]

---

[17] Walter Benjamin (*apud* LÖWY, 2005, p. 83) assim refere: “Tese VIII: A tradição dos oprimidos nos ensina que o ‘estado de exceção’ no qual vivemos é a regra. Precisamos chegar a um conceito de história que dê conta disso. Então surgirá diante de nós nossa tarefa, a de instaurar o real estado de exceção; e graças a isso, nossa posição na luta contra o fascismo tornar-se-á melhor. A chance

3.2 Conceito de deficiência: mudança de paradigmas

Superada a questão de que as pessoas com deficiência fazem parte de grupos minoritários e vulnerabilizados, passa-se à análise das modificações ocorridas nos últimos anos sobre o conceito de deficiência e sobre os critérios pelos quais se avalia o enquadramento de uma deficiência.

Atualmente, o termo *deficiência* vem conceituado pela legislação em vigor. Apesar de a CF/88 nada dispor, esclarece-se que tanto a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência quanto o Estatuto da Pessoa com Deficiência são bem diretos sobre referida palavra.[18]-[19]-[20]

Tais normas são esclarecedoras quanto à identificação de que a deficiência é um impedimento não inerente à pessoa, mas deve, isso sim, estar condicionada à existência de uma ou mais barreiras que obstruam a sua participação efetiva na vida social em plena igualdade com outros indivíduos.

Contudo, nem sempre foi assim. Anteriormente, prevalecia o chamado *conceito médico*, que condicionava a deficiência à existência de uma doença. A mudança de paradigma é que, nos dias atuais, vivencia-se um *conceito social*.

---

deste consiste, não por último, em que seus adversários o afrontem em nome do progresso como se este fosse uma norma histórica. – O espanto em constatar que os acontecimentos que vivemos 'ainda' sejam possíveis no século XX não é nenhum espanto filosófico. Ele não está no início de um conhecimento, a menos que seja o de mostrar que a representação da história donde provém aquele espanto é insustentável."

[18] Nota-se que, antes de apresentar seu conceito, a própria Convenção reconhece que ele está em constante evolução, bem como dispõe que nem toda deficiência será encarada de modo similar. Veja-se o que traz o Preâmbulo: "e) Reconhecendo que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, [...] i) Reconhecendo, ainda, a diversidade das pessoas com deficiência,".

[19] A definição de pessoa com deficiência vem colocada no artigo 1 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com a seguinte redação: "[...] Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas."

[20] A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. Na referida norma, considera-se, em seu artigo 2º, *caput*, pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo, seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Inicialmente, por meio da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, posteriormente, por meio do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Nessa linha, a Convenção não apresenta um conceito meramente médico de pessoa com deficiência, o que era o comum até então. Na verdade, inovou a legislação internacional ao trazer um conceito que passou a priorizar uma dimensão social, tendo sido ele elaborado a partir de um processo que contou com participação firme e direta das pessoas com deficiência, com o lema *nothing about us without us* (“nada sobre nós sem a nossa participação”). (MAIA, 2013, p. 292)

Tal processo teve seu início entre o final do século XX e o início do século XXI, preocupando-se com a inclusão e a integração das pessoas com deficiência, em que se procurou equiparar as oportunidades da vida em sociedade para todos, depois de um longo processo histórico de rejeição e segregação no qual aquelas estavam submetidas. (MAIA, 2013, p. 292-293)

Segundo Maia (2013, p. 293):

> De fato, o núcleo da definição é a interação dos impedimentos que as pessoas têm com as diversas barreiras sociais, tendo como resultado a obstrução da sua participação plena e efetiva na sociedade, em condição de igualdade com as demais pessoas. A deficiência não é mais, assim, vista como algo intrínseco à pessoa, como pregavam as definições puramente médicas; a deficiência está na sociedade, não na pessoa.
>
> Os impedimentos físicos, mentais, intelectuais e sensoriais passaram a ser considerados como características das pessoas, inerentes à diversidade humana; a deficiência é provocada pela interação dos impedimentos com as barreiras sociais, ou seja, com os diversos fatores culturais, econômicos, tecnológicos, arquitetônicos, dentre outros, de forma a gerar uma impossibilidade de plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade. Como dito, não é a pessoa que apresenta uma deficiência, mas a sociedade. Superar a deficiência não é tão-somente cuidar dos impedimentos, mas possibilitar e criar mecanismos que eliminem as barreiras existentes no ambiente.

Também ao se referir à mudança de paradigmas entre o modelo médico para o modelo social, Guilherme Magalhães Martins (2019, p. IX) registra que, presentemente, as noções de deficiência e incapacidade não podem mais ser confundidas, o que vem a configurar uma grande evolução em face do direito anterior. Isso decorre do fato de que, em momento pretérito, as pessoas com deficiência psíquica e intelectual eram excluídas da vida social, sendo a deficiência

apontada como um desvio no padrão de normalidade ou mesmo como uma enfermidade.

O modelo social, por sua vez, considera a interação entre as características do sujeito e as barreiras e impedimentos colocados pela sociedade. A questão da inclusão das pessoas com deficiência passa, dessa forma, por uma mudança não apenas estrutural, mas, também, funcional, já que a preocupação se torna um objetivo de toda a sociedade, e não algo exclusivamente pessoal. Tanto que alguns termos que reforçavam a noção de exclusão e de segregação, a exemplo de "portadores de deficiência" ou "portadores de necessidades especiais" passam a não mais ser utilizados. (MARTINS, 2019, p. IX-X)

Dessa feita, em sintonia com a mudança de paradigma do critério médico para o critério social, atualmente, para que seja verificada a existência de uma deficiência, dispõe a legislação em vigor que ela deverá ser feita por meio de uma avaliação biopsicossocial.[21]

Em explicação à necessidade de se aplicar tal forma de avaliação aos casos concretos, indica Talita Cazassus Dall'Agnol (2018) que ela precisa englobar as questões de caráter social e de integração dos indivíduos na sociedade. Isso porque a incapacidade ultrapassa o atributo de um indivíduo e compreende, na verdade, além daquele fator, também uma gama de outras condições, sendo boa parte delas criadas pelo ambiente social e outras características pessoais que vão além das alterações anatômicas e fisiológicas.

Para a autora, no século XX o modelo biomédico defendia que a deficiência deveria ser encarada como um atributo individual e causado diretamente por doença, trauma ou outra condição de saúde, o que iria necessitar algum tipo de acompanhamento e intervenção de profissionais da saúde para corrigir ou compensar o problema. Contudo, tal modelo limitava a integração social, na medida em que seu discurso vinculava a falta de capacidade de uma pessoa com deficiência meramente ao seu corpo lesionado. (DALL'AGNOL, 2018)

---

[21] A avaliação da deficiência, sempre que se fizer necessária, deverá ser biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III - a limitação no desempenho de atividades; e IV - a restrição de participação. (art. 2º, §1º, da Lei nº 13.146/2015). Além disso, há obrigação por parte do Poder Executivo em criar os instrumentos para avaliação da deficiência. (art. 2º, §2º, da Lei nº 13.146/2015) (BRASIL, 2015)

Já o uso do critério biopsicossocial supera tal viés ao preceituar que a deficiência, apesar de partir de uma condição de saúde, só gera uma incapacidade se analisada dentro de fatores contextuais. (DALL'AGNOL, 2018)

Nessa mesma linha também é o pensamento de Waldemar Ramos (2022), ao expor que o tratamento multidisciplinar dado à avaliação da deficiência precisa fazer o cruzamento da individualidade da pessoa com o seu contexto familiar, profissional e comunitário. Isso demonstra que se deve estar atento a um reconhecimento de que o bem-estar de alguém não pode estar vinculado meramente à morfologia ou à funcionalidade do corpo físico.

Um paradigmático exemplo sobre a importância da mudança para o modelo social é referido por Flávia Albaine Farias da Costa e Jaime Leônidas Miranda Alves (2018), ao trazerem o caso *Gonzales Lluy et al v. Ecuador*. Trata-se, de modo simplificado, de uma criança equatoriana de nome Talía Gabriela Gonzales Lluy que, após receber uma transfusão de sangue em uma clínica particular, foi infectada com o vírus HIV. Em função da sua condição, tanto ela quanto sua família passaram a sofrer diversos episódios de preconceito. Ademais, a tomada de providências no âmbito judicial e administrativo em seu país e em favor da família nunca ocorreu, o que levou o caso a ser analisado inicialmente pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e depois pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).

Segundo Costa e Alves (2018):

> Percebe-se que a discriminação sofrida por Talía foi fruto de um estigma gerado por sua condição de pessoa vivendo com o vírus HIV, acarretando um quadro de exclusão social dela e de seus familiares, que passaram a viver em um estado de permanente angústia e insegurança. [...] No que tange ao conceito de pessoa com deficiência, a Corte Interamericana, no caso sob análise, equiparou uma pessoa portadora do vírus HIV à condição de pessoa com deficiência, nos termos da Convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência. A referida equiparação se deu pelo reconhecimento do histórico de exclusão a que comumente os portadores do vírus HIV/AIDS são submetidos, invocando-se, para tal, o modelo social de conceituação de pessoa com deficiência, que leva em consideração não apenas os aspectos físicos da pessoa, mas também o contexto social em que ela está inserida (se ela pertence a uma sociedade que a inclua ou que a exclua) e a existência ou não de barreiras que impeçam o exercício dos seus direitos. Nas palavras da Corte: A Corte observa que as pessoas com HIV têm sido historicamente discriminadas por causa das diferentes crenças sociais e culturais que criaram um estigma em torno da doença. Desta forma, uma pessoa que viva com HIV / AIDS, ou mesmo a mera suposição de que ela tem, pode criar barreiras sociais e comportamentais para que ela exerça os seus direitos em condições de igualdade com os demais. A relação entre esses tipos de barreiras e as condições de saúde da pessoa justifica a utilização do modelo social de deficiência como uma

> abordagem relevante para avaliar o alcance de alguns dos direitos envolvidos no presente caso.

Ou seja, percebe-se que, como evolução do conceito de deficiência, o modelo social passa a compreender a incapacidade como resultado de uma interação que ocorre entre as características funcionais de uma pessoa e as barreiras encontradas em seu ambiente. A CorteIDH[22], dessa forma, identifica que a deficiência não pode ser verificada, por si só, apenas com a presença dela, seja ela física, mental, intelectual ou sensorial, mas sim como aquela se relaciona com barreiras ou limitações que existem no meio social. (COSTA; ALVES, 2018)

Assim, o caso acima é bastante elucidativo para se vislumbrar que o atual modelo de conceituação de deficiência, qual seja, o modelo social, aponta que a deficiência de um indivíduo não decorre meramente de suas características pessoais, mas da interação dessas com um ambiente externo de exclusão a que elas estão submetidas, e que, por tais fatos, vem a dificultar ou impossibilitar o pleno acesso a serviços e direitos.

Tais situações de desigualdades, existência de obstáculos e de barreiras são tamanhas que impedem a necessária inclusão no meio social em condições de igualdade com as demais pessoas.

Tanto que, ao se interpretar o posicionamento da CorteIDH acima trazido, pode-se chegar à conclusão de que, caso alguém que seja pessoa "portadora do vírus HIV estiver inserida em determinado meio social inclusivo e adaptado para que ela possa exercer os seus direitos regularmente, então ela não poderá ser considerada pessoa com deficiência". (COSTA; ALVES, 2018)

---

[22] No caso *Gonzales Lluy et al v. Ecuador*, julgado em 1º de setembro de 2015, indicou a CorteIDH (2015, p. 82): "The Court notes that, in Talía's case, numerous factors of vulnerability and risk of discrimination intersected that were associated with her condition as a minor, a female, a person living in poverty, and a person living with HIV. The discrimination experienced by Talía was caused not only by numerous factors, but also arose from a specific form of discrimination that resulted from the intersection of those factors; in other words, if one of those factors had not existed, the discrimination would have been different. Indeed, the poverty had an impact on the initial access to health care that was not of the best quality and that, to the contrary, resulted in the infection with HIV. The situation of poverty also had an impact on the difficulties to gain access to the education system and to lead a decent life. Subsequently, because she was a child with HIV, the obstacles that Talía suffered in access to education had a negative impact on her overall development, which is also a differentiated impact taking into account the role of education in overcoming gender stereotypes. As a child with HIV, she required greater support from the State to implement her life project. As a woman, Talía has described the dilemmas she feels as regards future maternity and her interaction in an intimate relationship, and has indicated that she has not had appropriate counseling. In sum, Talía's case illustrates that HIV-related stigmatization does not affect everyone in the same way and that the impact is more severe on members of vulnerable groups."

Em linha de raciocínio similar, é o entendimento de Maia (2013, p. 293), ao afirmar que se a mera existência de um impedimento da pessoa não trouxer qualquer dificuldade de integração social, ela não será enquadrada no conceito de pessoa com deficiência disposto na legislação. O que deve efetivamente ser verificado é se, no caso concreto, existem barreiras a ser superadas em função do impedimento do indivíduo.

Mesmo diante da existência de normas jurídicas internacionais e internas que, hoje em dia, criam uma rede jurídica de proteção às pessoas com deficiência, ainda há uma enorme dificuldade "das pessoas que não possuem deficiência ou mobilidade reduzida[23] em perceber as inúmeras situações discriminatórias que aquelas com deficiência costumam sofrer.". (LEITE, 2011b) Tal fato decorre, em boa medida, da falta de acessibilidade em espaços públicos e privados, que faz com que considerável parcela das pessoas com deficiência seja obrigada a permanecer confinada em suas casas ou mesmo em clínicas, em face da não adaptação dos espaços e também de uma real acessibilidade. Dessa forma, não há como se falar de fato em igualdade de direitos e nem em inclusão social. (LEITE, 2011b)

O direito de acessibilidade, nesse ponto, parece ser uma peça essencial à superação das barreiras, o que se passará a ver no próximo tópico.

3.3 Direito de acessibilidade

Araujo e Adriana Romeiro de Almeida Prado (2016) sinalizam que a acessibilidade[24] pode ser caracterizada como um direito fundamental instrumental, já

---

[23] Dispõe o art. 3º, inciso IX, da Lei nº 13.146/2015, que a pessoa com mobilidade reduzida é aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso.

[24] Apesar deste trabalho não possuir o condão de se debruçar pormenorizadamente sobre a história do direito de acessibilidade, importante se trazer um apanhado, ainda que breve, sobre alguns acontecimentos ocorridos entre os anos 1950 até os dias atuais. Quanto a esse ponto, discorre Romeu Kazumi Sassaki (2009): "Anos 50: Profissionais de reabilitação denunciam a existência de barreiras físicas nos espaços urbanos, edifícios e meios de transporte coletivo que impediam ou dificultavam a locomoção de pessoas com deficiência. Anos 60: Universidades americanas iniciaram a eliminação das barreiras arquitetônicas existentes em seus recintos: áreas externas, estacionamentos, salas de aula, laboratórios, bibliotecas, lanchonetes etc. Anos 70: Surgimento do primeiro centro de vida independente (CVI) do mundo em Berkeley, Califórnia, EUA, e de centenas de CVIs impulsionou o exercício da independência (tomada de decisões) e da autonomia (funcionalidade) de pessoas com deficiência. Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes: 'As

que a partir dele é que se conseguirá alcançar outros direitos. Ademais, apesar de ele ser instrumental para todas as pessoas, deve ser encarado de modo especial e ainda mais essencial para as pessoas com deficiência, em face da vulnerabilidade de tal grupo.

Em análise à legislação[25] sobre o tema, pode-se perceber que ele é garantido pela CF/88, na maior parte do seu texto, não de modo direto e literal, mas sim por meio de uma interpretação sistemática.

Em seu artigo 1º, por exemplo, é disposto que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e tem como alguns de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Ademais, o artigo 3º traz como seus objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e

---

pessoas deficientes, qualquer que seja a origem, natureza e gravidade de suas deficiências, têm os mesmos direitos fundamentais que seus concidadãos da mesma idade' (ONU, 1975). Anos 80: Lema 'Participação Plena e Igualdade' do Ano Internacional das Pessoas Deficientes (1981) levou pessoas com deficiência a desencadearem campanhas mundiais para alertar a sociedade a respeito das barreiras arquitetônicas e exigir não apenas a eliminação delas (através do desenho adaptável) como também a não-inserção de barreiras já nos projetos arquitetônicos (através do desenho acessível). Declaração de Cave Hill: 'Todas as barreiras que impeçam a igualdade de oportunidades devem ser removidas.' (Disabled Peoples' International, 1983). Programa Mundial de Ação relativo às Pessoas com Deficiência: 'Os Países-Membros devem trabalhar em prol de um ambiente físico acessível para todos, abrangendo as pessoas com vários tipos de deficiência.' (ONU, 1983). Anos 90: Surgimento do conceito de desenho universal (ambientes, meios de transporte e utensílios devem ser projetados para todos), do paradigma da inclusão e da visão de diversidade humana – ampliando o conceito de acessibilidade para abranger dimensões arquitetônicas, comunicacionais, atitudinais etc. Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência: 'Os Países-Membros devem iniciar medidas que removam os obstáculos à participação no ambiente físico. Tais medidas devem desenvolver padrões e diretrizes e considerar a promulgação de leis para garantir a acessibilidade a várias áreas da sociedade, tais como moradia, edifícios, serviços de transportes públicos e outros meios de transporte, ruas e outros ambientes externos.' (ONU, 1993). Carta para o Terceiro Milênio: 'O século 20 demonstrou que, com inventividade e engenhosidade, é possível estender o acesso a todos os recursos da comunidade - ambientes físicos, sociais e culturais. No século 21, nós precisamos estender este acesso - que poucos têm - para muitos, eliminando todas as barreiras ambientais que se interponham à plena inclusão deles na vida comunitária.' (Rehabilitation International, 1999). Século 21: Longa luta pelo direito de ir-e-vir se incorpora à defesa de todos os direitos humanos. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Do tema 'acessibilidade' se ocupa todo o Artigo 9, mas ele aparece também em diversas outras partes (ONU, 2006)."

[25] Reitera-se o que foi dito no início deste Capítulo: em face da existência de uma gama de normas que tratam e sistematizam os direitos das pessoas com deficiência, optou-se por priorizar a análise, no presente estudo, da CF/88, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do Estatuto da Pessoa com Deficiência

promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por sua vez, o artigo 5º da CF/88 refere que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de outros direitos e garantias fundamentais.

Logo, sem a devida promoção da acessibilidade, não se pode assegurar uma série de outros direitos previstos tanto nos incisos do artigo 5º como em outros dispositivos constitucionais, a exemplo da inviolabilidade da honra (art. 5º, inciso X), da livre locomoção no território nacional (art. 5º, inciso XV), da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, §1º), da vedação de criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si (art. 19, inciso III), da proteção e garantia das pessoas com deficiência (art. 23, inciso II); do ensino com base nos princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I) etc. (MORAES, 2021, p. 355-356)

De todo modo, a Constituição também faz referência ao direito de acessibilidade de maneira literal em dois momentos específicos, quais sejam, no §2º do artigo 227 e no artigo 244, lá sendo disciplinado que a lei disporá sobre normas de construção e de adaptação dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação e adaptação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às *pessoas portadoras de deficiência*[26]-[27].

Por seu turno, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência trata, em seu artigo 9, sobre acessibilidade, dispondo que tal direito serve para possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida e que os Estados Partes tomarão as

[26] Trouxe-se acima a expressão utilizada pela própria CF/88 em seu texto original e que, mesmo nos dias atuais, ainda lá consta. Apesar de, à época da sua promulgação, no final dos anos 1980, a terminologia ter sido a adequada, reitera-se que tal expressão resta atualmente ultrapassada, na medida em que carrega uma conotação negativa, excludente e pejorativa, já que não existe uma portabilidade da deficiência, sendo mais adequado que se use o termo *pessoas com deficiência*.

[27] Aduzem Araujo e Maia (2016, p. 234) que apenas no ano 2000, com a edição da Lei nº 10.098, foram estabelecidas normas gerais nos termos dos artigos constitucionais acima previstos. Já o Decreto regulamentador de tal legislação foi o de nº 5.296/2004. Contudo, todos os prazos estabelecidos para garantir o direito à acessibilidade previstos em tais normas já se encontram vencidos atualmente, sem que seja difícil se constatar a falta de operatividade dos dispositivos legais.

medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural, expondo, ainda, que essas medidas incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras. Indica, também, uma série de outras obrigações que deverão ser assumidas por parte dos Estados signatários.[28]

Ainda quanto à Convenção, deve-se deixar clara a sua importância, pois, além de ser um Tratado Internacional de Direitos Humanos, possui *status* de Emenda Constitucional no caso brasileiro. Isso decorre do fato de que a referida Convenção e seu Protocolo Facultativo foram ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, tudo em conformidade com o procedimento previsto no §3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, entrando em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e, após a promulgação do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, no plano interno.[29]

---

[28] Quanto às medidas a serem adotadas pelos Estados Partes no que tange à acessibilidade, dispõe o Artigo 9, Item 2, da Convenção (BRASIL, 2007): "Os Estados-Partes também tomarão medidas apropriadas para: a) desenvolver, promulgar e monitorar a implementação de normas e diretrizes mínimas para a acessibilidade das instalações e dos serviços abertos ao público ou de uso público; b) assegurar que as entidades privadas que oferecem instalações e serviços abertos ao público ou de uso público levem em consideração todos os aspectos relativos à acessibilidade para pessoas com deficiência; c) proporcionar, a todos os atores envolvidos, formação em relação às questões de acessibilidade com as quais as pessoas com deficiência se confrontam; d) dotar os edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público de sinalização em braile e em formatos de fácil leitura e compreensão; e) oferecer formas de assistência humana ou animal e serviços de mediadores, incluindo guias, ledores e intérpretes profissionais da língua de sinais, para facilitar o acesso aos edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público; f) promover outras formas apropriadas de assistência e apoio a pessoas com deficiência, a fim de assegurar a essas pessoas o acesso a informações; g) promover o acesso de pessoas com deficiência a novos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, inclusive à internet; h) promover, desde a fase inicial, a concepção, o desenvolvimento, a produção e a disseminação de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, a fim de que esses sistemas e tecnologias se tornem acessíveis a custo mínimo."

[29] A Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram os primeiros Tratados Internacionais a entrarem em vigor com tal característica no Brasil.

Nessa mesma perspectiva, o STF[30] já se pronunciou sobre a entrada em vigor da Convenção com *status* de Emenda Constitucional, referindo que o direito de acessibilidade foi reforçado com as novas normas.

Já quando se passa à verificação do plano infraconstitucional, identifica-se, de modo principal, a existência da Lei nº 13.146/2015. Na referida normativa, considera-se como acessibilidade a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. (BRASIL, 2015)

Percebe-se que o intuito primordial da legislação é dar plenitude à integração social das pessoas com deficiência, que são historicamente tratadas às margens das estruturas sociais e de poder. Não é mais cabível e nem admissível se pensar em cidadania plena sem que se lhes garanta acessibilidade, que, além de um direito em si mesmo, é também um direito instrumental, pois condição necessária à fruição de todos os outros direitos fundamentais. (MORAES, 2021, p. 358)

Em consonância como esse raciocínio e em plena harmonia com o princípio constitucional da igualdade, o artigo 4º do Estatuto vem dispor que todas as pessoas com deficiência possuem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não poderão sofrer nenhuma espécie de discriminação.

Como forma de materializar tais dispositivos, o artigo 8º prescreve que é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência,

---

[30] Segundo o STF (BRASIL, 2013): "1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte. 2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da CF, o qual foi internalizado por meio do Decreto presidencial 6.949/2009. O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência.”.

com prioridade, a efetivação de uma série de direitos, dentre eles fazendo referência à acessibilidade.

A doutrina que se debruça sobre o tema possui análises e abordagens diversas sobre a importância da acessibilidade.

Roberto Wanderley Nogueira (2012), por exemplo, indica que não se pode analisar a fundo o assunto sem que se perpasse pela ideia fundamental do acesso à justiça, já que, sem este, as demais variáveis da acessibilidade podem sofrer comprometimento, depreciação ou simples descaso preconceituoso, que suscita as diversas formas de discriminação que aquela norma convencional intenta combater e erradicar.

Flávia Piva Almeida Leite (2011b) se manifesta no sentido de que o objetivo da acessibilidade é proporcionar a todas as pessoas, e, principalmente, às pessoas com deficiência, um ganho de autonomia e mobilidade, para que possam usufruir dos espaços com mais segurança, confiança e comodidade.

Por outro lado, Araujo e Maia (2016, p. 237-238) se alinham à corrente que indica que a acessibilidade deve ser entendida como parte do meio ambiente urbano constitucional, pois elemento de conformação do local onde as pessoas vivem e desenvolvem suas atividades cotidianas. Logo, se o meio ambiente urbano deve ser organizado de forma a que todas as pessoas possam nele viver adequadamente, a cidade deve ser inclusiva, garantindo a efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade humana. Assim, toda a proteção que o sistema jurídico brasileiro oferece ao meio ambiente pode também ser utilizada para a proteção da acessibilidade, já que esta é parte integrante do meio ambiente urbano. Dessa feita, argumentam que, para a defesa da acessibilidade, é perfeitamente cabível a utilização da ação civil pública ambiental (artigo 129, III, CF/88) ou da ação popular ambiental (artigo 5º, LXXIII, CF/88).

Os autores reportam, ainda, duas grandes alterações ocorridas junto à Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, ambas com modificações trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência. A primeira diz respeito ao acréscimo às competências da União da necessidade de instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (art. 3º, inciso IV). Já a segunda determinou que as cidades com Plano

Diretor estabeleçam plano de rotas acessíveis, dispondo sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, de forma a garantir a acessibilidade da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, assim como aos órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos entre outros, sempre que possível de forma integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros (art. 41, §3º). (ARAUJO; MAIA, 2016, p. 236)

Já Alexsandro Rahbani Aragão Feijó e Tayssa Simone de Paiva Mohana Pinheiro (2014, p. 16-17) advertem para o fato de que a acessibilidade não pode se resumir ao direito de locomoção independente, mas envolve, também, o direito à informação. Logo, garantir à pessoa com deficiência exercer de modo efetivo e pleno a sua cidadania implica fazer cumprir direitos fundamentais já reconhecidos, sendo o Município o espaço concreto onde esta ação se desenvolve.

Contudo, ainda mais importante do que vislumbrar o real papel da acessibilidade, é perceber que a mera formalização desse direito em leis e estatutos não tem o condão de garantir a efetivação daquele e nem de permitir uma necessária inclusão social das pessoas com deficiência.

Nogueira (2012) analisa que, apesar da existência de normas protetivas e da conceituação de muitas definições para uma maior facilidade em se aplicar a legislação, ainda assim o Poder Judiciário nacional não se aparelhou de modo adequado para recepcioná-las e aplicá-las, vez que os processos judiciais continuam a ser tocados como se nenhuma transformação de fundo tivesse ocorrido, pois o acesso à Justiça por parte das pessoas com deficiência não sofreu qualquer alteração material, mas apenas formal.

A lei existe no Brasil, mas ainda se vive como se ela não existisse, ou como se ela apenas funcionasse para poucos, pois o que se vê é que os Tribunais brasileiros não as aplicam a contento, na medida em que poucos são os juízes que já ouviram falar na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, quando isso acontece, insistem em fazer de contas que essa legislação simplesmente não existe, ou não se lhes parece tão relevante. Para ocorrer uma mudança real, seria necessário um esforço hermenêutico de atualização e de

capacitação de juízes e servidores e, também, de contratação de novos quadros funcionais do serviço público. (NOGUEIRA, 2012)

O autor (NOGUEIRA, 2012) exemplifica essa ausência de cumprimento do Tratado Internacional e das normas internas quanto ao tema acessibilidade com o incremento e utilização do processo judicial eletrônico, que simplesmente, em seu início, não podia ser utilizado pelas pessoas cegas. Por outro lado, indica também que, para a imensa maioria dos juízes e dos servidores no Brasil, a acessibilidade é compreendida como mera “rota acessível”.

De modo parecido, Araujo (2022, p. 2) indica que:

> O tema dos direitos da pessoa com deficiência, especialmente no Brasil, ainda merece atenção especial. Essa anotação se deve pelo fato de o Poder Judiciário, muitas vezes – e mesmo a Administração Pública – deixar de aplicar a legislação já existente ou, quando o fazem, dão a ela, legislação, pouca efetividade.

Para que tal cenário seja superado e, de modo efetivo, haja a concretização das normas sobre pessoas com deficiência, necessário se faz vencer uma série de *barreiras*, motivo pelo qual o conceito de *acessibilidade* é indissociável daquele, devendo ser com ele analisado. Assim, continuará a ser explorado no item vindouro.

3.4 Espécies de barreiras

Como forma de se perceber a indissociabilidade dos conceitos de *acessibilidade* e de *barreiras*, exemplifica-se com a fala de Sassaki (2009, p. 1-2), ao que chamou de seis dimensões de acessibilidade, assim se manifestando:

> As seis dimensões são: arquitetônica (sem barreiras físicas), comunicacional (sem barreiras na comunicação entre pessoas), metodológica (sem barreiras nos métodos e técnicas de lazer, trabalho, educação etc.), instrumental (sem barreiras instrumentos, ferramentas, utensílios etc.), programática (sem barreiras embutidas em políticas públicas, legislações, normas etc.) e atitudinal (sem preconceitos, estereótipos, estigmas e discriminações nos comportamentos da sociedade para pessoas que têm deficiência).

Percebe-se, com isso, que, para toda *dimensão* de acessibilidade existe uma determinada espécie de barreira.

Nesse ponto, a legislação é bastante esclarecedora, pois ela própria traz essas definições, o que acaba por se evitar erros e desvios na interpretação e na aplicação do ordenamento jurídico. Tanto a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência quanto a Lei nº 13.146/2015 trouxeram conceitos claros e diretos sobre alguns termos e expressões relacionados ao tema.

Aqui, segue-se o entendimento de Marcos Vinícius Torres Pereira (2019, p. 15), para quem a importância de se ter conceituado e definido tais barreiras é um dos pontos mais importantes do artigo 3º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, na medida em que são justamente as barreiras, em interação com os impedimentos, que farão a devida caracterização da existência da deficiência. Isso amplia a proteção da pessoa com deficiência, pois passa a se perceber de modo mais fácil tudo que possa limitar ou impedir a participação social plena daquela. Além disso, mesmo que haja uma "enumeração de direitos e liberdades que são ameaçados com as barreiras esta lista felizmente não constitui um inventário *numerus clausus*, devido à referência a 'entre outros'". (PERERIA, 2019, p. 15)

Especificamente quanto à conceituação e às espécies de barreiras, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 3º e incisos, traz essa previsão. Conforme indica a legislação, considera-se como *barreira* qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros.

Ou seja, há uma multiplicidade de barreiras, sendo algumas delas especificadas nas alíneas do inciso IV do artigo 3º da própria lei, sem prejuízo da existência de outras que lá não constem de modo literal. São elas:

> a) *barreiras urbanísticas* são as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo; b) *barreiras arquitetônicas* são as existentes nos edifícios públicos e privados; c) *barreiras nos transportes* são consideradas as existentes nos sistemas e meios de transportes; d) *barreiras nas comunicações e na informação* são tidas como qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou

> impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação; e) *barreiras atitudinais* são as atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas; f) *barreiras tecnológicas* caracterizam-se como as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias. (BRASIL, 2015)

É de se notar também que a Convenção, apesar de não ter conceituado de modo específico o que seria uma barreira ou mesmo trazido exemplos de tipos de barreiras, elencou, em seu Artigo 2, importantes definições que ajudam na concretização do mister da legislação, que é garantir acessibilidade e inclusão social às pessoas com deficiência.[31]

3.5 Ideias para superação das barreiras

Conforme visto no tópico anterior, há várias espécies de barreiras, sendo algumas, inclusive, já trazidas de modo exemplificativo pela legislação. Ademais, a eliminação delas visa garantir o direito de *acessibilidade* e, consequentemente, dar possibilidade e condição às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida de alcançarem e utilizarem, com segurança e autonomia, os espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural.

---

[31] São conceitos trazidos pela normativa internacional (BRASIL, 2007): “ARTIGO 2 – DEFINIÇÕES Para os propósitos da presente convenção: ‘Comunicação’ abrange as línguas, a visualização de textos, o braile, a comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos de multimídia acessível, assim como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizada e os modos, meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, inclusive a tecnologia da informação e comunicação acessíveis; ‘Língua’ abrange as línguas faladas e de sinais e outras formas de comunicação não falada; ‘Discriminação por motivo de deficiência’ significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável; ‘Adaptação razoável’ significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; “Desenho universal” significa a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados, na maior medida possível, por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico. O ‘desenho universal’ não excluirá as ajudas técnicas para grupos específicos de pessoas com deficiência, quando necessárias.”

Nesse ponto, merece ser trazido o alerta de Leite (2011b), para quem se faz necessário enfatizar que o critério adotado pela norma de acessibilidade visa garantir *autonomia* e não somente *independência* às pessoas com deficiência.

Indica a autora que, ainda que tais expressões possam ser entendidas de modo equivalente e semelhante conforme os dicionários convencionais, elas possuem significados diferentes dentro do enfoque trazido pelo movimento inclusivista.

Refere Leite (2011b) que:

> “Autonomia”, segundo Sassaki, diz respeito ao domínio do ambiente físico e social, sem tirar a dignidade da pessoa que o está exercendo. Tem como denominador comum o controle maior ou menor da pessoa portadora de deficiência sobre o ambiente em que se locomove. Mais adiante, o mesmo autor esclarece que “independência” se refere à capacidade da pessoa portadora de deficiência em decidir se precisa depender mais ou menos de outrem, certamente, também, relacionada à sua própria identidade, à compreensão exata de sua dimensão, com o mundo que a cerca e autodeterminação com prontidão e decisão daquilo que ela pode desenvolver em termos de realização, que lhe facilitem a independência e a autonomia. Sempre atentas sobre a intensidade maior ou menor, conforme o seu estado físico, mas mais atentos ainda para o que, nesse estado físico dependente, ela possa conseguir ou eliminar.

Aqui, seja pelo termo usado de forma expressa no texto legal, seja por meio de uma análise sobre o intuito da norma em garantir uma real liberdade e igualdade entre as pessoas, além da busca de uma efetiva inclusão social de todos, se entende que o ordenamento jurídico se posicionou no sentido de garantir, no mais das vezes, uma autonomia, e não apenas independência, às pessoas com deficiência.

De todo modo, os problemas mais sensíveis, pelo menos para o senso comum, parecem ser os que estão vinculados às *barreiras urbanísticas, arquitetônicas e nos transportes*. Talvez pelo fato de que as cidades brasileiras, de modo geral, não são acolhedoras e inclusivas às pessoas com deficiência. Suas ruas, praças, prédios, transportes coletivos e demais espaços, que deveriam ser lugares de inclusão e boa convivência entre as pessoas, já que são os locais físicos por onde elas circulam, vivem e se deslocam, costumam ser cheias de buracos, pedras soltas, com falta de rampas e elevadores, ausência de banheiros adaptados

etc., afastando dessas áreas não apenas as pessoas com deficiência, mas também crianças, idosos e outros com mobilidade reduzida.

Percebe-se, assim, que apesar de o Brasil ser um país eminentemente urbano, ele ainda não solucionou o desafio de dar uma plena e efetiva movimentação pelos seus espaços, o que impede as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida de exercerem seus direitos em igualdade de condições com as demais pessoas.

Leite (2011b) afirma que, pelo viés do Direito Urbanístico, o direito de locomoção “também engloba o direito de frequentar ambientes públicos fechados, de percorrer ruas, praças e avenidas e de utilizar-se, nesse trajeto, de meios de transporte público acessíveis.”.

Além disso, como o Município é o principal responsável pela tomada de decisões locais e das ações executórias das políticas de acessibilidade, nada mais certo do que indicar que cabe a tal ente público a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, sendo, portanto, o responsável por formular a política urbana e fazer cumprir as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito a todos que nela vivem à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer e, notadamente, o acesso ao meio físico aos que vivem na cidade. (LEITE, 2011b)

Assim, como a mobilidade pelos espaços da cidade é condição básica para a conquista da cidadania de uma sociedade, a acessibilidade deve ser vista como parte dessa política pública, pois garantidora da inclusão social, da equiparação de oportunidades e do exercício da cidadania das pessoas com deficiência. (LEITE, 2011b)

Verônica Camisão (2010, p. 188) propõe que os projetos de intervenção urbanística devem conferir suporte para a inclusão e a participação plena das pessoas em todos os aspectos da vida comunitária. Além disso, seja do ponto de vista econômico seja do ponto de vista social, é de interesse do Estado o incentivo à eliminação de barreiras arquitetônicas e a construção de um meio ambiente integrador, pois pode facilitar o desenvolvimento e a produtividade de seus cidadãos.

Para o sucesso da intervenção urbana, deve existir uma gestão interdisciplinar na implantação dos projetos, pois inúmeros são os atores que protagonizam e interferem na gestão para um meio ambiente inclusivo, a exemplo de políticos, administradores, economistas, urbanistas, paisagistas, empreiteiros, fiscais, profissionais das empresas concessionárias de serviços públicos, entre outros. Quando os critérios técnicos adequados não estão inseridos desde a fase inicial de planejamento, geralmente o resultado requer uma reavaliação e reparos, o que agrega custos e compromete a integridade do projeto como um todo. (CAMISÃO, 2010, p. 189)

Já quando se fala das *barreiras nas comunicações e na informação*, Pereira (2019, p. 16) relata que elas “prejudicam a inclusão da pessoa com deficiência, não somente como sujeito ativo na sua interação com as demais pessoas, ao expressar-se, mas também como sujeito passivo, como receptor de mensagens, no tocante ao acesso à informação”. Não se pode confundi-las com as barreiras tecnológicas, já que estas possuem um caráter muito mais específico.

Ademais, o próprio Estatuto (BRASIL, 2015) esclarece o que é comunicação, definindo-a como a forma de interação dos cidadãos, que pode abranger várias opções. Entres elas, são exemplos as línguas, inclusive a Língua Brasileira de Sinais (Libras), a visualização de textos, o Braille, o sistema de sinalização ou de comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos multimídia, bem como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizados, além dos modos, meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, aí sendo incluídas as tecnologias da informação e das comunicações.

Em relação às *barreiras tecnológicas*, entendem Marcelo de Santana Porte e José Damião Rocha Trindade (2021, p. 1-2), que, nos últimos anos, os modelos de negócio, bem como os de oferecimento de serviços públicos e privados, têm sido transformados por meio do uso cada vez mais frequente da internet e de tecnologias da informação. A própria migração de instituições de educação básica e superior para ambientes virtuais demonstra tal realidade. Ocorre que, em muitas situações, não são levadas em consideração as dificuldades tecnológicas ou até mesmo um possível “analfabetismo digital” das pessoas que se utilizam desses serviços, o que faz com que muitas delas restem excluídas do acesso a tais meios.

O uso de tecnologias assistivas[32], entretanto, pode ter um importante papel na inclusão e independência das pessoas com deficiência, apesar da necessidade de aprofundamento de estudos específicos para as barreiras tecnológicas que os dissociem de estudos em conjunto com outras barreiras. Além disso, os autores sugerem "que sejam realizadas pesquisas que mensurem as dificuldades para PcD no âmbito público em comparação com o privado", com o intuito de melhor entender a perspectiva e realidade de cada um dos grupos. (PORTE; TRINDADE, 2021, p. 13)

Já as *barreiras atitudinais* nem sempre são expressas e diretas, o que as acaba mascarando. Tal fato, entretanto, não deixa de ser prejudicial à inclusão social das pessoas com deficiência, que podem optar por se isolarem ainda mais e tentarem, assim, evitar episódios e situações vexatórias.

O que é ainda mais problemático para as situações de preconceito é que, em boa medida, as pessoas que não possuem deficiência ou mobilidade reduzida ou aquelas que não lidam diretamente com a questão não chegam sequer a perceber as inúmeras situações discriminatórias que essas pessoas sofrem.[33]

Nogueira (2012) entende que o preconceito, um exemplo de barreira atitudinal, é uma forma persistente de agravo aos direitos das pessoas com deficiência, a quem ele chama de "maior minoria do Planeta". Isso decorre do fato que tal barreira se insinua por todas as estruturas e rotinas de poder. E como forma

---

[32] De acordo com o art. 3º, inciso III, da Lei nº 13.146/2015, a "tecnologia assistiva" ou "ajuda técnica" é entendida como produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social. Ou seja, ela não pode estar resumida a um dispositivo tecnológico ou a um equipamento, mas também a todas as metodologias e práticas inclusivas. São exemplos desse tipo de tecnologia aplicados às barreiras tecnológicas: teclados de computador em braile, *mouses* adaptados, softwares que ampliam a tela e que fazem a leitura do texto, lupa virtual, entre outros.

[33] O Ministério Público do Trabalho (2021), com vias a enfrentar tal problemática, expediu a *Nota Técnica nº 01/2021 da COORDIGUALDADE*, onde "insta as organizações públicas e privadas concedentes de estágio, as instituições de ensino e os agentes de integração [...], com vistas a promover a igualdade de oportunidades com as demais pessoas e eliminar a prática de condutas discriminatórias com relação a estagiárias e estagiários com deficiência" a observarem uma série de orientações, tais quais, a garantia de condições acessíveis nas provas e nos processos seletivos de estagiárias e estagiários, a abstenção em se adotar qualquer diferenciação no valor das bolsas de estágio em detrimento de estagiárias e estagiários com deficiência, a realização de busca ativa por candidatas e candidatos com deficiência na fase de recrutamento do estágio junto às Instituições de Ensino, entre outras.

de combate tais situações, salienta que deve haver por parte de todos um esforço por reconhecer tal realidade, para que essas atitudes possam ser banidas dos nossos cenários sociais.

Diante desses fatos, se as barreiras são justamente o grande desafio a ser enfrentado pelas pessoas com deficiência para alcançarem acessibilidade com plena autonomia, apresenta-se como uma das formas de combate àquelas a aplicação do conceito de *desenho universal*. Este, por sua vez, vem disposto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 13.146/2015, lá se referindo como a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva.

Para Sassaki (2009, p. 1-2), como a acessibilidade é entendida como uma qualidade e uma facilidade que é desejável se ver e se ter em todos os contextos e aspectos da atividade humana, caso ela tenha sido projetada sob os princípios do desenho universal, irá trazer benefícios não só às pessoas com deficiência, mas sim a toda a coletividade.

Leite (2011a) é esclarecedora quanto à temática:

> A expressão *desenho universal* ou *universal design* foi cunhada pelo arquiteto Ron Mace, que articulou e influenciou uma mudança nos paradigmas dos projetos de arquitetura e design. Segundo ele, o desenho universal é utilizado para descrever o conceito de projetar e construir produtos ou ambientes para ser utilizável, na maior medida possível, por todos.
>
> O objetivo principal dessa nova concepção, segundo assevera José Antonio Lanchotti é o de "*simplificar as ações do dia-a-dia de todas as pessoas, produzindo ambientes, objetos e comunicações que possam ser utilizados por todas as pessoas sem precisar de custos extras com adaptações ou adequações, beneficiando usuários de várias idades e habilidades*".
>
> [...]
>
> É importante observar que, ao se aplicar o conceito do Desenho Universal, possibilitará que diversas pessoas ingressem, circulem e utilizem todos os espaços da cidade e não apenas parte deles. Isso porque, esclarece Lanchotti, que a essência do Desenho Universal está na busca de implantar uma justa concepção de projetos que atendam as funções e necessidades de todas as pessoas.
>
> Assim, o desenho universal só atingirá esse objetivo quando for aplicado em todas as funções urbanas – moradia, trabalho, lazer e, especificamente em nosso estudo, na livre circulação das pessoas com deficiência pelos espaços de nossas cidades. Somente por meio da inclusão será possível obter progressos significativos na remoção das barreiras que impedem que

> os cidadãos com algum tipo de deficiência ou mobilidade reduzida venham a participar de forma equitativa, como aqueles que não são deficientes.

Nessa linha de raciocínio, seguir os princípios de um desenho universal ou inclusivo passa a significar a busca, reconhecimento e respeito às diversidades física e sensorial entre as pessoas e as modificações pelas quais passam seus corpos, desde a infância até à velhice. (CAMISÃO, 2010, p. 187)

Deve-se atentar, ainda, para o fato de que no processo de inserção de ampla acessibilidade na execução de projetos de urbanização, renovação urbana e transporte público, deve ser estimulada a incorporação do conceito de desenho universal de maneira coerente com os temas globais dos projetos de desenvolvimento. Isso decorre do fato de que a compatibilização dos projetos, o planejamento e disposição do equipamento urbano devem ser feitos de forma integral e atendendo à acessibilidade, sempre se observando as normas técnicas aplicáveis ao caso, atentando-se ainda para a devida fiscalização na execução das obras. (CAMISÂO, 2010, p. 189-191)

Nessa linha, a aplicação das normas técnicas é de suma importância para que o desenho universal possa ter sucesso. Segundo Leite (2011b), a primeira norma técnica sobre o tema – a NBR 9050/1985 – no Brasil foi a que trata sobre adequação das edificações e do mobiliário urbano à pessoa com deficiência, elaborada pela comissão de estudos do Comitê Brasileiro da Construção Civil, vinculado à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Por outro lado, uma série de normas foram editadas posteriormente e que, de uma forma ou de outra, foram aumentando o arcabouço legal de proteção das pessoas com deficiência e tratando da questão da acessibilidade, a exemplo da Lei n° 7.853/1989, da Lei n° 10.048/2000, da Lei n° 10.098/2000 e do Decreto nº 5.296/2004. (LEITE, 2011b)

Além disso, algumas normas técnicas, embora de uso voluntário, passaram a ter força de lei, quando mencionadas explicitamente no corpo legislativo. É o que

ocorreu com as normas de acessibilidade da ABNT que passaram a integrar a Lei n° 10.098/2000 e o Decreto n° 5.296/2004. (LEITE, 2011b)[34]

Para além do conceito de desenho universal, a criação de políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, fazendo com que o Estado assuma suas responsabilidades, também se apresenta como um dos caminhos de garantir acessibilidade. Contudo, apesar da importância delas, concordamos com a fala de Ziesemer (2021, p. 257), que entende que, por mais que o Poder Público institua políticas públicas – que nada mais são do que uma forma de "intervenção estatal na vida das pessoas, a fim de se efetivarem os direitos previstos em lei ou regulamentos" – voltadas às pessoas com deficiência com o intuito de lhes garantir direitos básicos e efetivar a dignidade da pessoa humana, elas, por si só, não serão suficientes para assegurarem bem-estar pessoal, social e econômico àquele grupo. A bem da verdade, a educação e a informação da sociedade também são cruciais para que haja uma efetiva promoção da igualdade entre as pessoas.

Assim, a educação em direitos parece ser outro caminho necessário, de modo especial como forma de combate às barreiras atitudinais, para que a sociedade entenda a importância do respeito às diversidades. Mas não só por isso.

Para garantir que as adaptações e equipamentos instalados durante um empreendimento que atenda ao desenho universal permaneçam íntegros e eficientes, faz-se imperioso estruturar um sistema de manutenção permanente, devendo ainda haver um estímulo à cooperação popular, por meio de programas de conscientização e educação. Isso porque, à medida que os cidadãos incorporam as razões das intervenções urbanas e atentam ao seu próprio direito à livre circulação, passam, eles próprios, a exercerem a vigilância e conservação dessas áreas. (CAMISÃO, 2010, p. 192-193)

3.6 Conclusões parciais

[34] As normas técnicas sobre acessibilidade podem ser encontradas no sítio eletrônico da ABNT, qual seja: http://www.abnt.org.br/busca360/acessibilidade/1. Citam-se, aqui, alguns exemplos: *ABNT NBR 9050:2020 Versão Corrigida:2021*, que trata sobre "Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos"; *ABNT NBR 16452:2016*, que dispõe sobre "Acessibilidade na comunicação – Audiodescrição"; *ABNT NBR ISO 7176-22:2016*, que refere sobre "Cadeiras de Rodas Parte 22: Procedimentos de ajustes"; etc. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2022?)

Estabeleceu-se neste capítulo que as pessoas com deficiência, apesar do arcabouço legislativo surgido nos últimos anos, continuam a ser enquadradas dentro de um conceito de vulnerabilidade social e como uma minoria, vez que o acesso à locomoção, à saúde, ao trabalho, à educação, à justiça e a outros direitos é excessivamente difícil e, em variadas situações, até mesmo inviabilizado.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e o Estatuto da Pessoa com Deficiência são de suma importância ao trazer conceitos claros e objetivos, bem como ao positivar direitos. Outro ponto essencial foi a superação do antigo modelo médico (para o qual se caracterizava como deficiência a mera limitação física, sensorial, mental ou intelectual de um indivíduo) para o atual modelo social (que torna imprescindível que aquela limitação seja verificada junto a outros fatores externos como local de moradia onde a pessoa está inserida, a sua idade, sua condição econômico-financeira, grau de instrução, ambiente familiar e outros, e que, a junção deles, acarrete a desigualdade do indivíduo no meio social, prejudicando ou impossibilitando o exercício dos direitos em igualdade de condições em relação a outras pessoas que não possuem aquelas limitações).

O direito de acessibilidade, como direito fundamental instrumental, é peça chave para a superação das diversas barreiras, sendo o uso do desenho universal, a criação de políticas públicas e a educação em direitos alguns dos caminhos a serem trilhados.

Contudo, apesar de a legislação atual ser protetiva e assegurar uma série de direitos, o que se verifica é que eles ainda são reiteradamente descumpridos pela Administração Pública e pela sociedade civil.

Trata-se de saber, a partir deste momento, como dar voz de modo mais ativo às pessoas com deficiência e qual proposta se apresenta para a solução de tal problemática.

4 DEFENSORIA PÚBLICA

Nos capítulos anteriores, definiu-se que as pessoas com deficiência, apesar de contarem com ampla legislação protetiva, não conseguem a materialização de seus direitos e, por isso, se enquadram no conceito de grupos vulneráveis. Dessa forma, necessário se definir quem está apto a se utilizar de ferramentas judiciais e extrajudiciais para fazer com que os problemas daquele grupo sejam solucionados.

A Defensoria Pública, conforme será a seguir demonstrado, é uma instituição jurídica e democrática que, de forma concreta, tem a possibilidade de promover uma mudança fática na vida dessas pessoas, bem como se apresenta como um verdadeiro local de acolhimento e de debate para as questões que envolvam vulnerabilidades.

Destaca-se, ainda, que, apesar das análises gerais do presente estudo poderem ser feitas e relacionadas a qualquer Defensoria Pública do país, dar-se-á ênfase, neste Capítulo, em algumas passagens, a normativas específicas e aplicáveis apenas à DPE-PA, na medida em que o autor do texto é Defensor Público neste Estado, bem como a pesquisa se vincula a estudos na UFPA e tem o intuito especial de alavancar melhorias na aplicação dos direitos humanos na região amazônica.

4.1 Missão constitucional

No Brasil, apesar de serviços de assistência jurídica gratuita e de algumas Defensorias Públicas terem sido instaladas ainda antes do advento da CF/88[35]-[36], o

---

[35] A *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021* (CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS; COLÉGIO NACIONAL DAS CORREGEDORIAS GERAIS; DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021, p. 27-28) traça um breve histórico sobre a instalação e expansão dos serviços da Defensoria Pública no território brasileiro: “A Defensoria Pública mais antiga do país é a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, instalada em 1954. Em seguida, houve a instalação da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, implementada em 1976. Na década de 1980, houve a implementação de sete Defensorias Públicas: Mato Grosso (1982), Piauí (1982), Pará (1983), Bahia (1985), Paraíba (1985), Distrito Federal (1987) e Tocantins (1989). Posteriormente, na década de 1990, outras oito Defensorias Públicas foram regularmente instaladas: Amazonas (1990), Espírito Santo (1992), Sergipe (1994), Rio Grande do Sul (1994), União (1995), Ceará (1997), Pernambuco (1998) e Mato Grosso (1999). Na década de 2000, outras sete unidades federativas implementaram a Defensoria Pública em seus territórios: Roraima (2000), Acre (2001), Alagoas (2001), Maranhão (2001), Rondônia (2001), Rio Grande do Norte (2003) e São Paulo (2006). Por fim, na última década mais quatro Defensorias Públicas foram regulamente

criadas nas unidades federativas remanescentes: Goiás (2011), Paraná (2011), Santa Catarina (2012) e Amapá (2019).”

[36] Em trabalho que expôs a evolução dos instrumentos jurídicos garantidores de acesso à justiça gratuita no âmbito brasileiro, Victor Hugo Siqueira (2021, p. 38-44) cita que, ainda enquanto Colônia portuguesa, inicialmente era aplicado de modo unilateral e impositivo a ordem jurídica do Estado europeu. Explica que, entre os séculos XV e XVI, as normas portuguesas tiveram pouco aplicabilidade em terras brasileiras. De todo forma, foi prevista pelas Ordenações Afonsinas, de 1446, a figura do *procurador de nossos feitos*, responsável pela atuação em juízo em favor de viúvas, órfãos e pessoas miseráveis. Já as Ordenações Manuelinas, de 1514 e 1521, extinguiram as atribuições do referido cargo que eram relacionadas à hipossuficiência. Por sua vez, com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas, em 1603, de inspiração religiosa, a assistência jurídica foi tratada de modo esparso por aquelas e também por outras leis do período. Previu-se, à época, “uma série de situações nas quais presos pobres, órfãos, viúvas, menores, cativos, loucos, entre outros poderiam ser beneficiados com isenção de custas processuais, nomeação de curador sem prestação de honorários ou dispensa de pagamento de selos cartorários”. Contudo, apesar da eliminação dessas pequenas barreiras, o acesso à justiça ainda era praticamente inexistente a quase todas as pessoas hipossuficientes, na medida em que “se dependia em grande parte do patrocínio gratuito das causas cíveis ou criminais por advogados privados, que o faziam imbuídos de um dever moral da profissão.”. Tal situação só começou a ser, de alguma forma, motivo de maiores preocupações, mais de dois séculos depois, em 1870, quando o Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB criou um Conselho para prestar assistência jurídica aos “miseráveis”, bem como, no mesmo período, no Rio de Janeiro, a Câmara Municipal da Corte criou o cargo de *advogado dos pobres*, para que fossem defendidos réus sem recursos financeiros em processos criminais. Apenas após a proclamação da República, houve um “primeiro movimento em direção a uma regulamentação legislativa estruturada sobre assistência judiciária”, com a edição dos Decretos nº 1.030/1890 e 2.457/1897, que tentaram organizar o serviço no âmbito do Distrito Federal. De toda forma, mudanças mais efetivas só passaram a ocorrer, em especial, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1934, momento em que a assistência judiciária gratuita foi elevada pela primeira vez na história aos *status* constitucional. Contudo, com o advento do Estado Novo, a Carta de 1937 não mais fez menção a tal serviço. De se salientar, entretanto, que o Código de Processo Civil de 1939 e o Código de Processo Penal de 1941 previram, ainda que de forma singela, a assistência gratuita. Siqueira (2021, p. 45-46) refere ainda que: “Com a redemocratização do país, foi promulgada a Constituição Federal de 1946, momento em que a assistência judiciária retoma seu assento constitucional, mesmo que de forma tímida. [...] Diante da imprescindibilidade de regulamentação uniforme em todo o território nacional do direito à assistência judiciária aos necessitados, foi editada a Lei nº 1.060/1950, organizando o procedimento necessário à fruição desse direito e atribuindo ao poder público o dever de implementar e gerir o serviço jurídico-assistencial. Subsidiariamente, caso a atividade estatal não fosse estruturada, previa-se atuação da Ordem dos Advogados do Brasil, seja de forma institucional ou de advogados particulares por conta própria. Contemplava-se, assim, um sistema misto de assistência judiciária. O panorama de acesso à justiça no país se tornaria mais obscuro alguns anos depois. Em mais um momento de retrocesso autoritário em nossa história, o Golpe de 1964 implementaria uma ditadura civil-militar no país, revogando-se a democrática Constituição Federal de 1946 ao promulgar a Carta Política de 1967, fruto de uma Assembléia Constituinte de fachada, que serviu para evitar a pura outorga de uma nova Constituição. O recente texto constitucional previa a assistência judiciária como norma não autoaplicável, além de não fazer qualquer referência ao modelo institucional que deveria ser adotado. Por sua vez, a Constituição Federal de 1969, que seria outorgada pela Junta Militar na vigência do Ato Institucional nº 5, sob a forma de Emenda Constitucional nº 1, manteria a mesma previsão inscrita na Carta de 1967 (artigo 153, §32). Entretanto, apesar do período de exceção vigente no país, vários estados passaram a organizar por conta própria serviços oficiais de assistência judiciária, o que seria de vital importância para o amadurecimento das ideias que repercutiriam de forma decisiva na futura Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.”

presente trabalho terá esta carta constitucional como marco jurídico e histórico, na medida em que foi a partir dela que a Instituição passou a ganhar importância e relevo nos seus moldes atuais.[37]

Explica-se: após um longo período de Ditadura Militar que perdurou no país desde o ano de 1964, promulga-se, no dia cinco de outubro de 1988, uma nova Carta Constitucional, nela dispondo que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, tendo, entre alguns dos seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, bem como possuindo como objetivos a serem alcançados a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

A criação da Defensoria Pública se insere nesse cenário de redemocratização do país, bem como de positivação de direitos fundamentais, tendo

---

[37] Na década de 1970, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com a colaboração de vários outros estudiosos, por meio do *Projeto Florença* (ou *Florence Access-to-Justice Project)*, identificaram uma série de obstáculos e problemas no acesso à Justiça em várias partes do mundo. Chegaram à conclusão, ainda, que como propostas de superação a tais situações, surgiram três soluções práticas, chamadas de *ondas renovatórias*. São elas: *Primeira onda*: assistência judiciária para os mais pobres e vulneráveis; *Segunda onda*: representação dos interesses coletivos; *Terceira onda*: iniciativas para aprimorar o procedimento e as instituições que compõem o sistema de processamento de litígios. A criação da Defensoria Pública se insere, assim, justamente na *Primeira onda*. Ressalta-se que, nos dias de hoje, Bryant Garth e outros, em continuidade ao que foi feito quando do *Projeto Florença*, realizam um outro grande estudo, ainda em fase de análise de dados, chamado de *Global Acess to Justice Project,* em que, conforme se depreende do sítio eletrônico do projeto: "O *Global Access to Justice Project* possui o objetivo fundamental de pesquisar e identificar soluções práticas para a problemática do acesso à justiça, formando uma rede internacional de pesquisadores advindos de todas as partes do mundo, e em uma escala global sem precedentes. [...] o projeto está reunindo as mais recentes informações sobre os principais sistemas de justiça do mundo, analisando as barreiras econômicas, sociais, culturais e psicológicas que impedem ou inibem muitos, e não apenas os mais pobres, de acessarem e fazerem uso do sistema de justiça. Este projeto oferece muito mais do que uma análise conceitual da justiça no mundo contemporâneo. Embasado na análise empírica e comparativa dos processos legais, ao mesmo tempo em que se funda na experiência humana prática, o projeto documenta as tentativas, conquistas e fracassos de todos aqueles que trabalham incansavelmente na busca pela justiça no chamado mundo real. E devido à sua abordagem epistemológica multidimensional única e ao amplo alcance geográfico, o projeto possui a ambição de se tornar a pesquisa mais abrangente já realizada sobre o acesso à justiça.". (GLOBAL ACESS TO JUSTICE PROJETC, 2022c) Salienta-se que, apesar dos dados ainda não terem sido divulgados oficialmente, já se fala em várias outras ondas renovatórias, além das três acima indicadas, a saber: "[...] 4. A 'quarta onda' (dimensão): ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça; 5. A 'quinta onda' (dimensão): o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos; 6. A 'sexta onda' (dimensão): iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça; 7. A 'sétima onda': desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça". (GLOBAL ACESS TO JUSTICE PROJETC, 2022c)

por intuito principal a garantia de acesso à justiça[38] aos hipossuficientes, levando à tentativa de efetivação de direitos positivados.

Previu-se, assim, no artigo 134 do texto constitucional, com atual redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014[39], que a Defensoria Pública deve ser organizada no âmbito da União, do Distrito Federal e Territórios, e também dos Estados, sendo qualificada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988)[40]

Dessa forma, logo de início, percebe-se que ser *expressão e instrumento do regime democrático* é uma das tônicas a pautar a atividade defensorial, pois "proposição semelhante não fora feita pelo constituinte federal às demais Funções Essenciais à Justiça". (GONZÁLEZ, 2020, p. 4)

---

[38] O autor do presente estudo concorda com Cappelletti e Garth (2015, p. 8), quando afirmam que: "A expressão 'acesso à Justiça' é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. [...] Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo."

[39] A redação original do artigo 134 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) assim dispunha: "Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV".

[40] A redação atual da *Seção IV – Da Defensoria Pública*, inserida dentro do *Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça,* da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) refere que: "Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. §1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. §2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. §3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. §4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.".

Comungando de tal pensamento, Edilson Santana Gonçalves Filho (2021, p. 47-49) enxerga a Defensoria Pública, a um só tempo, como direito, dever e garantia fundamental. Para ele:

> É direito, pois cabe ao Estado propiciar assistência jurídica integral a quem demonstre insuficiência de recursos, mediante prévia disponibilização do serviço de assistência em todo o país. É, ainda, garantia, voltada à implementação do acesso à justiça, o que se conclui da leitura dos artigos 134 e 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal de 1988. [...] sob as perspectivas das obrigações do Estado, que a Defensoria Pública configura, também, um dever fundamental. Dever fundamental, portanto, seria aquilo que deriva de um direito fundamental. Numa perspectiva de dimensão objetiva dos direitos fundamentais, mostra-se necessária uma postura ativa do Estado na tutela desses direitos, um verdadeiro dever de proteção.

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho e Maurilio Casas Maia (2021, p. 80-82) apresentam e defendem a tese de que a Defensoria Pública merece ser, inclusive, encarada como cláusula pétrea, não podendo sofrer qualquer tipo de limitação, decorrendo tal entendimento de cinco fundamentos. O primeiro deles diz respeito ao fato de que o artigo 134 da CF/88 qualifica o organismo estatal como *instituição permanente*, o que faz com que ela não possa ser abolida pelo Poder Constituinte Derivado Reformador. Um segundo ponto se refere à sua qualificação como *expressão e instrumento do regime democrático*. Explicam os autores que, apesar de democracia não está expressa como cláusula pétrea, ela deve ser assim entendida, já que o voto secreto, universal e periódico é instrumento da soberania popular e manifestação da democracia formal, bem como a observância de direitos e garantias individuais é fato inerente à democracia em sentido substancial. Logo, a democracia deve ostentar a condição de cláusula pétrea.

O terceiro argumento advém do fato de que, entre as suas funções institucionais, encontra-se a *promoção dos direitos humanos*. Como estes são cláusulas pétreas, “não se pode negar a mesma natureza à instituição que funciona como instrumento para promoção daqueles”. Já o quarto fundamento decorre do fato de a Defensoria Pública ser *essencial à função jurisdicional do Estado*. Dessa feita, se o desempenho da função jurisdicional é elemento da separação de poderes, que, por sua vez, é cláusula pétrea, o mesmo se entende às instituições que são essenciais ao seu funcionamento. Por fim, o quinto argumento sustenta que o dever do Estado em prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados está

contido em um dos incisos do artigo 5º da CF/88, que é cláusula pétrea. Dessa feita, como a Defensoria Pública desponta como garantia instrumental dos direitos fundamentais, também não poderá ser abolida. (RAMOS FILHO; MAIA, 2021, p. 83-87)

Por sua vez, Jorge Bheron Rocha (2020, p. 648) traz em perspectiva que o artigo 134 da CF/88 inseriu e dispôs sobre uma série de missões institucionais, que podem ser representadas por fórmulas linguísticas, a seguir trazidas: (i) *expressão do regime democrático*; (ii) *instrumento do regime democrático*; (iii) *a promoção dos direitos humanos*; (iv) *a orientação jurídica dos necessitados*; e (v) *a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados*.

Em seu entendimento, enquanto os itens (i), (ii) e (iii) são exemplos de atuações *Amicus Democratiae* e *Pro Hominem*[41], que não se ligariam necessariamente à existência de vulnerabilidades, os itens (iv) e (v) são atuações a que chamou de *Amicus Vulnerabilis*. Essas últimas são obrigatoriamente vinculadas a indivíduos ou coletividades em situação de vulnerabilidade. (ROCHA, 2020, p. 648-649)

Importante, ainda, deixar registrado que, para se que possa bem vincular em qual modelo jurídico-assistencial se encaixa a Defensoria Pública brasileira, deve-se, antes, expor sobre os principais modelos existentes no mundo, sendo eles: (1) *pro bono*; (2) *judicare*; (3) *salaried staff model*; (4) *híbrido* ou *misto*.

Em breves linhas, pode-se dizer que, no modelo *pro bono*, a assistência é realizada por meio de profissionais liberais, sem que haja uma devida contraprestação monetária, dando-se, no mais das vezes, em regime de caridade e por razões humanitárias.

---

[41] Daniel Sarmento (2015, p. 19), nessa linha, expõe que é possível à Defensoria Pública atuar na função de *ombudsman*, o que é corroborado por Bruno Braga Cavalcante e Rocha (2021, p. 326-327), ao indicarem que: “Assim, constitucionalmente alargada a participação da Defensoria Pública na construção da sociedade livre, justa e solidária, esta se constituiu em verdadeiro *Amicus Democratiae*, quando, por exemplo, participa do processo de criação e definição das normas sociais, dos debates parlamentares, lei ou orçamentos, convocação de audiências públicas, participação de conselhos, na educação em direitos, pois se deve dar a todos os afetados pela decisão jurídica ou política a oportunidade de influir no debate com a sua opinião [...].”

Já no regime *judicare,* apesar do atendimento também ser realizado por meio de advogados, irá existir uma contraprestação em pecúnia pelo poder público, caso a caso, à medida em que houver uma atuação daquele profissional.

Por outro lado, quando se fala em *salaried staff model*, está-se diante de um corpo de profissionais que são remunerados de maneira fixa pelo Estado para a realização da assistência jurídica e para que atuem em todas as causas necessárias à população. Neste tipo de modelo, a depender do país, a assistência pode ser prestada ou por entidades não estatais subvencionadas por verbas públicas e que, no mais das vezes, não possuem fins lucrativos, ou por meio de um específico organismo estatal que fica responsável pela prestação da assistência. (GONÇALVES FILHO, 2021, p. 41-42)

Há, ainda, os chamados modelos *híbridos* ou *mistos*, que, como percebidos pela própria nomenclatura, fazem a junção de características dos sistemas acima indicados.

Deixa-se claro que, no Brasil, a CF/88 fez a opção pelo modelo do *salaried staff model*, quando foi criada a Defensoria Pública, organismo estatal específico para exercer a assistência jurídica integral e gratuita, nos termos acima elencados e previstos pelo seu artigo 134.[42]-[43]

Especialmente no caso brasileiro, em que a maior parte da população se encontra em algum tipo de situação de vulnerabilidade social, tal forma de organização de assistência jurídica é o que mais se aproxima da possibilidade concreta de garantir o direito de acesso à justiça, que, como proclamado por

---

[42] A legislação infraconstitucional também deixa clara a opção do Estado brasileiro pelo *salaried staff model*. Nos termos do §5º do artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994 (BRASIL, 1994): “A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública.”

[43] Não obstante a clara indicação legislativa, pelo menos desde 1988, de se adotar o *salaried staff model* como único e obrigatório modelo de assistência jurídica gratuita no Brasil, há de ressalvar que o modelo *judicare* ainda pode ser encontrado em alguns locais do país, mesmo que em caráter excepcional. Conforme afirma Gonçalves Filho (2021, p. 40): “A insuficiente instalação da Defensoria Pública e o alto índice de pobreza no Brasil permite identificar tal modelo, ainda que de forma subsidiária e temporária, através da indicação e remuneração dos denominados ‘advogados dativos’, aqueles nomeados para defesa de caso específico no qual a parte é economicamente necessitada, sendo posteriormente remunerados pelo Poder Público pelo ato (processo, audiência, apresentação de defesa etc.). Trata-se, no Brasil, de um modelo em rota de inconstitucionalidade, ou seja, somente se mostra possível diante da ausência de Defensoria Pública efetivamente instalada na localidade e enquanto perdurar esta situação [...].”

Cappelletti e Garth (2015, p. 12), pode “[...] ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”.[44]

4.2 Conceito de necessitado

Conforme se depreende da leitura do artigo 134 da CF/88, a atuação da Instituição se encontra vinculada ao conceito de *necessitado*, momento em que o texto constitucional faz referência ao dispositivo previsto no inciso LXXIV do art. 5º, que dispõe que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos". (BRASIL, 1988)

Aqui, importante se frisar que o termo *necessitado* não se encontra vinculado a uma mera insuficiência de recursos financeiros, devendo ser lido, a bem da verdade, como uma insuficiência de recursos materiais, sociais e organizacionais. Ou seja, deve-se fazer uma análise não apenas pelo critério de renda do cidadão como parâmetro para atuação da Defensoria Pública, mas se avaliar, no caso concreto, se o indivíduo ou grupo está em situação de vulnerabilidade social.

O *I Relatório nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade*, que teve sua organização realizada por meio da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) (2015, p. 10, 21 e 23), prescreve que:

---

[44] Franklyn Roger Alves Silva e Diogo Esteves (2019) defendem que: “De fato, nenhum sistema de assistência jurídica contemporâneo se mostra isento de críticas, não podendo qualquer deles ser qualificado como correto ou ideal. [...] Em virtude disso, os modernos estudos sobre a assistência jurídica no mundo tem deixado de lado a busca utópica pelo modelo perfeito e têm procurado, de maneira realística, a adequada maximização da relação custo-benefício, dadas as peculiaridades de cada país. [...] Na verdade, em virtude da especialidade dos serviços prestados pela Defensoria Pública e de sua crescente equipe de apoio, composta de funcionários e estagiários concursados, o *salaried staff model* adotado pelo Brasil, se comparado com outros modelos vigentes no mundo, tem proporcionado um elevado grau de aproveitamento dos recursos públicos. Sem dúvida, a Defensoria Pública ainda não se encontra suficientemente estruturada para garantir o atendimento rápido e eficaz de toda a população carente do país; no entanto, se os recursos atualmente concentrados nas Defensorias Públicas da União, dos estados e do Distrito Federal fossem pulverizados no mercado forense por intermédio do sistema *judicare*, o resultado final em termos de número de pessoas atendidas e qualidade do serviço prestado seria inegavelmente menor. Por essa razão, entendemos que o *salaried staff model* adotado pelo Brasil, embora não possa ser considerado como ideal, apresenta-se como sendo aquele que melhor maximiza a relação custo-benefício dentro da atual estrutura social do país, oferecendo maior qualidade e quantidade de serviço jurídico-assistencial pelo mínimo de dispêndio das verbas públicas.”.

> A Defensoria Pública não é um fim em si mesma. Existe para garantir direitos aos “necessitados” que comprovarem “insuficiência de recursos” (arts. 134 e 5º, LXXIV da CF), e a Constituição Federal em momento algum restringiu este público àquele com dificuldades para obtenção de recursos financeiros para fazer frente às despesas com sua subsistência – embora este seja, por excelência, o destinatário primeiro da nossa atuação. Se a Constituição não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo, mormente quando se trata de direitos fundamentais e quando a legislação de regência oferece vetores outros ao trabalho de completude (como é o caso da “vulnerabilidade”).
>
> [...]
>
> A renda é o critério tradicional de identificação da pobreza, sendo de se admitir que, de fato, o baixo nível de renda pode ser causa primordial de privações em diversos níveis. Não obstante, é interessante considerar também a perspectiva de pobreza trazida pelo economista indiano Amartya Sen, que, ao estudar a questão do desenvolvimento nas suas relações com a questão da liberdade, vai considerá-la não somente como baixo nível de renda, mas como privação de capacidades básicas. Exemplificativamente, a relação entre renda e capacidade pode ser acentuadamente afetada pela idade da pessoa, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização ou condições epidemiológicas, entre tantas outras (SEN, 2000, p. 110)
>
> [...]
>
> Já o critério de vulnerabilidade, ainda que abarque a situação de pobreza, inclusive na medida das incapacidades que pode gerar, rompe com esta lógica que quantifica o ser em vez de qualificá-lo. Leva em consideração as suas reais capacidades visando a percepção de privações que podem ser de variadas ordens, e que, muitas vezes, incluindo ou não a questão da renda, se constituem em fatores da marginalização, da desigualdade e da discriminação que a República visa, expressamente, erradicar.

A partir desse olhar que qualifica o cidadão no lugar de quantificá-lo, passa-se a dar, de modo amplo e mais abrangente, acesso à justiça àqueles que se encontram, de algum modo, vulnerabilizados.

Rocha (2020, p. 654-655), quanto a esse ponto, registra que a incumbência da Defensoria Pública não pode se ligar meramente à proteção daquele que se encontra em situação de hipossuficiência econômica. Deve e se justifica, isso sim, diante da ocorrência de outras situações, estando ligada sempre à presença de algum tipo de vulnerabilidade, seja ela coletiva ou individual, econômica, jurídica, circunstancial ou organizacional. Assim, o conceito de necessitado precisa ser enxergado “a partir da leitura da Constituição com as lentes de princípios hermenêuticos que traduzam sua plena força normativa e que garantam a aplicabilidade do Princípio da Máxima Efetividade das normas constitucionais”.

A partir desse fato é que se passa, ainda, a justificar e fundamentar também a atuação da Instituição como interveniente na condição de *custos vulnerabilis*, para que haja o integral cumprimento de sua missão constitucional. Isso porque, além da atuação como procurador judicial da parte que já se encontra representada no feito em concreto, deve ocorrer também a “presentação da própria instituição Defensoria Pública, em nome próprio e no regular exercício da Procuratura Constitucional dos Vulneráveis.” (ROCHA, 2020, p. 654-655)

Bruno Passadore (2020, p. 125) possui posicionamento similar no que diz respeito à atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e seu relacionamento com a missão da instituição enquanto protetora de grupos vulneráveis. Refere o autor que é óbvio que a Defensoria Pública irá atuar em diversos casos na qualidade de representante dos interesses de uma determinada pessoa em juízo, se aproximando e tomando medidas judiciais semelhantes às que um advogado particular contratado pelo jurisdicionado tomaria, sendo esta, inclusive, talvez a função que mais se note em nosso sistema jurídico.

Contudo, lembra que a CF/88 trouxe para a Defensoria Pública uma série de atribuições que vão muito além de uma simples representação da parte hipossuficiente em juízo. Ou seja, os limites de atuação da Defensoria Pública não podem ficar limitados à simples representação judicial de uma parte, como se a Instituição tivesse apenas o papel similar ao de um advogado dativo, porém contratado diretamente pelo Estado. (PASSADORE, 2020, p. 125)

É exemplo dessa atuação diferenciada, além da substituição processual da coletividade em demandas de caráter transindividuais, a atuação enquanto substituto processual de pessoas individualmente consideradas em face da sua condição de vulnerabilidade pessoal. Logo, é possível à Defensoria Pública “propor medidas em nome próprio em favor do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e do adolescente, ou de qualquer indivíduo em situação de vulnerabilidade, tendo por base sua qualidade de protetor do necessitado”. (PASSADORE, 2020, p. 125-126)

O art. 554, §1º, do Código de Processo Civil (CPC)[45] pode ser dado como paradigma de positivação da referida atuação no ordenamento brasileiro. Deve-se chamar a atenção, ainda, para o fato de que resta evidente que indicado dispositivo processual não pode ensejar confusão e gerar dúvidas entre a atuação da Defensoria Pública e a do Ministério Público. Ainda que, eventualmente, as atuações das duas instituições possam vir a ter algum ponto de contato, ao órgão ministerial caberá "atuar na qualidade de fiscal da ordem jurídica e tutor dos interesses sociais indisponíveis, enquanto a Defensoria Pública atuará na qualidade de defensora dos interesses dos necessitados.". (PASSADORE, 2020, p. 127-128)

Gonçalves Filho e Maia (2021, p. 89) também entendem em sentido semelhante. Referem que a pessoa necessitada é justamente aquela vulnerável que possui obstáculo ao seu direito fundamental de acesso à justiça, motivo pelo qual se faz necessário que se garanta e se efetive a assistência jurídica gratuita – um outro direito fundamental.

Dessa forma, como as vulnerabilidades são situações que se dão no mundo dos fatos e que merecem ser verificadas e analisadas a cada caso concreto, destacam os autores que, apesar da importância que traz o reconhecimento formal a diversos grupos vulneráveis e que isso vise a inclusão social e possibilite a fruição de direitos, não seria possível que a legislação previsse e enumerasse de modo exaustivo todos os casos de vulnerabilidade.[46] (GONÇALVES FILHO; MAIA, 2021, p. 89)

Para eles (GONÇALVES FILHO; MAIA, 2021, p. 91-92):

> Pode-se, assim, apontar diversos determinantes para a vulnerabilidade, como fatores individuais, familiares, domésticos, comunitários e estruturais

[45] É a redação do art. 554, §1º, do CPC: "No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.".

[46] Gonçalves Filho e Maia (2021, p. 89 e 90) trazem exemplos de situações de vulnerabilidade que são expressamente reconhecidas no ordenamento jurídico, seja em âmbito nacional seja em nível internacional, a saber: Lei nº 9.474/1997, Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, Lei nº 6.001/1973, Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, Lei nº 13.648/2018, Declaração da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador, Agenda 21, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Objetivos Globais) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento etc.

> (geográficos, políticos, econômicos, sociais, regionais e institucionais). [...] Tais fatores, em geral, interagem, verificando-se a presença de mais de um deles, o que gera múltiplo risco ou hipervulnerabilidade.
>
> A partir da identificação destas contingências, fatores ou riscos, é possível enxergar medidas de proteção necessárias para sua superação, a exemplo de moradia, acesso à água potável, condições sanitárias e de higiene adequadas, alimentação, segurança, saúde, educação, emprego e, dentre outros, acesso à justiça. Este último aspecto é o que se relaciona diretamente com a assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública.
>
> [...]
>
> Os adjetivos que acompanham a definição de vulnerabilidade equivalem a seus determinantes. Assim, tem-se a vulnerabilidade econômica, quando decorrente de incapacidade financeira; a vulnerabilidade circunstancial, quando decorre de uma situação episódica ou temporária; a vulnerabilidade organizacional, quando se origina da impossibilidade de articulação de um grupo; a vulnerabilidade informacional, se relacionada à ausência de informação, especialmente em razão do baixo nível de instrução da parte; etc.

Em casos concretos, as *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condições de Vulnerabilidade* são um critério a ser adotado, já que podem orientar a criação de parâmetros de elegibilidade tanto para a prestação da atividade jurídica a indivíduos e grupos economicamente vulneráveis, mas também àqueles que se encontrem em situação de violação de direitos humanos.

A *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021* (CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS; COLÉGIO NACIONAL DAS CORREGEDORIAS GERAIS; DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021, p. 100-101), nesse sentido, refere que, “instituições de 20 unidades federativas apresentaram parâmetros de elegibilidade distanciados do critério financeiro-patrimonial, destinando atendimento jurídico a pessoas em situação de vulnerabilidade social não-econômica”. Dessa forma, para várias Defensorias Públicas espalhadas pelo país, independentemente do critério baseado na renda, são considerados como vulneráveis os seguintes grupos: mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar; idosos; pessoas com deficiência ou com transtorno global de desenvolvimento; crianças e adolescentes; populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos ou membros de comunidades tradicionais; consumidores superendividados ou em situação de acidente de consumo; pessoas vítimas de discriminação por motivo de etnia, cor, gênero, origem, raça, religião ou orientação sexual; pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, tráfico de pessoas ou outras

formas de grave violação de direitos humanos; população LGBTQIA+; pessoas privadas de liberdade em razão de prisão ou internação; migrantes e refugiados; pessoas em situação de rua; usuários de drogas; catadores de materiais recicláveis e trabalhadores em situação de escravidão.[47]

Pontua-se, contudo, que a vulnerabilidade não é um critério que advém meramente de uma criação doutrinária, mas vem expresso em várias passagens

[47] No âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará, a Resolução CSDP nº 180, de 19 de dezembro de 2016, estabelece os parâmetros para deferimento de assistência jurídica integral e gratuita aos usuários dos seus serviços. São eles, entre outros: "Art. 1º Para prestação do serviço de assistência jurídica pela Defensoria Pública do Estado do Pará, considera-se necessitada toda pessoa natural com insuficiência de recursos. §1º Presume-se necessitada a pessoa natural: I – inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico do Governo Federal; II - beneficiária de programas sociais como o "Bolsa Família", "Minha Casa, Minha Vida", do Governo Federal, "Cheque Moradia", do Governo do Estado do Pará, "Programa Universidade Para Todos – PROUNI" e de outros programas sociais mantidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios destinados a pessoas de baixa renda; III - beneficiária do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social; IV - mulher vítima de violência doméstica e familiar; V - idosa; VI - com deficiência ou transtorno global de desenvolvimento; VII - encarcerada; VIII - criança ou adolescente em situação de risco; IX – usuária problemática de drogas; X – vítima de racismo ou tortura; XI - indígenas, quilombola, ribeirinha ou membro de populações tradicionais; XII – de outras categorias de pessoas socialmente vulneráveis; XIII – que se enquadre em condições previstas nas '100 Regras de Brasília – Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade'. §2º Cessa a presunção de que trata o §1º se a Defensoria Pública identificar que a pessoa natural: I - aufere renda mensal maior que 3 (três) salários-mínimos, observados individualmente, ou renda familiar mensal que ultrapasse 5 (cinco) salários-mínimos; II - é proprietária, titular de aquisição, herdeira ou legatária de bens móveis, imóveis ou direitos, cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 200 (duzentos) salários-mínimos; III - possua investimentos financeiros em aplicações superiores a 20 (vinte) salários-mínimos. [...] §11. O valor da causa, por si só, não interfere na avaliação econômico-financeira do interessado. §12. Os critérios estabelecidos neste artigo não excluem a aferição pelo Defensor Público da necessidade no caso concreto, por meio de decisão devidamente fundamentada. Art. 2º A assistência jurídica pode ser requerida pessoalmente pela própria pessoa interessada ou: I - por parente seu quando for impossível ou penoso o comparecimento pessoal da interessada a uma das unidades da Defensoria Pública; II – por pessoa no exercício do poder familiar de menor quando este for a pessoa a ser assistida; III – por curador ou tutor quando a pessoa a ser assistida for sua curatelada ou pupila. Parágrafo único. A prestação de assistência jurídica na execução penal independe de requerimento, devendo se dar de ofício pela Defensoria Pública. Art. 3º Considera-se necessitada a pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que não disponha de recursos financeiros para a contratação de assistência jurídica que a represente extrajudicialmente e judicialmente, devendo atender as seguintes condições: I - não remunere empregado, prestador de serviços autônomo, sócio ou administrador com valor bruto mensal superior a 02 (dois) salários mínimos; II – não remunere os sócios, individualmente, com pro labore ou lucros, com valor bruto mensal superior a 03 (três) salários mínimos; III - não seja proprietária, titular de direito à aquisição, herdeira, legatária ou usufrutuária de bens móveis, imóveis ou direitos, cujos valores ultrapassem quantia equivalente a 100 (cem) salários mínimos; IV - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 10 (dez) salários mínimos. V - não possua faturamento anual superior a 180 (cento e oitenta) vezes o salário mínimo. §1º Os critérios estabelecidos neste artigo não excluem a aferição pelo Defensor Público da necessidade no caso concreto, por meio de decisão devidamente fundamentada. [...] Art. 4º O exercício da curadoria especial não depende de considerações sobre a necessidade econômica do seu beneficiário, mas o Defensor Público pode requerer ao juízo que arbitre honorários a favor da Defensoria Pública sempre que verificar, no caso concreto, que o assistido dispõe de recursos para pagá-los." (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2016)

normativas, sejam elas legais ou infralegais. A título exemplificativo, tem-se a Lei Complementar nº 80/1994[48].

Dessa feita, em sua atividade defensorial, tão logo um membro da Instituição se depare com um caso concreto de uma situação de vulnerabilidade que gere impedimento ou obstáculo ao efetivo acesso à justiça, deve o indivíduo ou grupo ser tido como necessitado para fins de assistência jurídica integral e gratuita.

Essa interpretação normativa que tenta garantir uma máxima abrangência às pessoas vulneráveis parece ainda estar em consonância com o pensamento de Dib Taxi (2020b, p. 94), quando indica que a tarefa crítica contemporânea sobre direitos humanos precisa consistir em "desconstruir seus fundamentos clássicos e sua operabilidade positivista, investigando para além das fontes oficiais que dizem o direito", sendo esta a única forma possível de perceber quem fica de fora da universalidade, da racionalidade e mesmo da dignidade.

Nogueira (2012) também se expressa de modo parecido, pois entende que, a fim de se garantir acesso à justiça aos vulneráveis – especificamente às pessoas com deficiência em seu texto original – faz-se necessário a superação da fase diagnóstica acerca dos problemas da exclusão e é preciso fundamentalmente oferecer a resposta que os Direitos Humanos são não negociáveis, nem restringíveis e muito menos eufemizáveis, no sentido de sua relativização.

Ou seja, enxergar, ouvir e estar ao lado dos vulneráveis e de suas dificuldades são tarefas urgentes e necessárias à garantia do amplo acesso à justiça.

4.3 Defensoria Pública além da Constituição Federal de 1988

Nas seções anteriores, indicou-se que a Defensoria Pública é instituição prevista pela Constituição Federal, lá se traçando seu delineamento, bem como se

---

[48] Dispõe a Lei Complementar nº 80/1994: "Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; [...] XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;" (BRASIL, 1994)

referindo à possibilidade da assistência jurídica às pessoas ou grupos que se enquadram no conceito de necessitado, devendo este se afastar da noção única de falta de recursos financeiros, mas sim, vinculando-o, também, a critérios de vulnerabilidade social.

De toda forma, além das normas e conceitos já referidos, deve-se indicar, ainda, a previsão da instituição em normas infraconstitucionais e infralegais[49], fazendo-se uma rápida digressão sobre pontos que têm vinculação com o presente trabalho.

Aponta-se, nesse sentido, a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Nela, dentre outros, são trazidos os princípios institucionais da Defensoria Pública, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, bem como os objetivos da Instituição, que são a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (BRASIL, 1994)

Ademais, dentre as suas funções institucionais, merecem ser citadas aqui a obrigação de: prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios; promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; prestar atendimento interdisciplinar; exercer a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; promover a mais ampla defesa dos

[49] Ressalta-se que, como dito anteriormente, apenas as normativas infralegais que façam referência à DPE-PA serão usadas no presente estudo.

direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. (BRASIL, 1994)

Já o CPC de 2015 faz referências diretas à Defensoria Pública em várias passagens[50]. Uma importante novidade foi a criação de um Título específico (*Título VII – Da Defensoria Pública*, do *Capítulo III – Dos auxiliares da Justiça*) que fala da Instituição, dispondo, entre outras, sobre regras gerais de assistência jurídica integral e gratuita, contagem de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, bem como necessidade de intimação pessoal de seus membros.

Sobre a importância que o CPC/2015 deu à Defensoria Pública, aduz Rocha (2020, p. 653):

> Assim, o Novo Código de Processo Civil veio reforçar um importante prisma da missão constitucional da Defensoria Pública, reconhecendo sua vocação para o trato das questões coletivas, incluindo a instituição no manejo de inúmeros instrumentos inovadores: incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 977, III) e de assunção de competência (art. 947, §1º) – representando a parte, mas também em nome próprio (legitimação extraordinária); *Amicus Curiae* (art. 138); e, nas ações possessórias, passa a ser intimada sempre que figure no polo passivo grande número de pessoas em situação de hipossuficiência econômica (art. 554, §1º) e em litígio coletivo pela posse do imóvel (art. 565, §2º) sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça (*rectius*: vulneráveis).

Por sua vez, a Lei nº 7.347/1985, que trata sobre ações civis públicas, indica que a Defensoria Pública é parte legítima para propor a ação principal e a ação

[50] Rocha (2020, p. 645-646), quando fala sobre a ausência de referência à Defensoria Pública na redação original do CPC/1973: “A redação original do revogado Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973) não há qualquer referência à Defensoria Pública ou ao defensor público [...]. É que, em 1973, ainda não havia uma Defensoria Pública nacionalizada e interiorizada no Brasil, resumindo-se a experiências variadas de Assistência Judiciária em alguns Estados [...]. Ainda não havia um sistema preponderante dentro das formas distintas de *salaried staff* adotadas até então, não se constituindo a Defensoria uma Instituição com contornos bem delineados como hodiernamente se vê, inclusive em sede constitucional, com princípios e funções plenamente identificados, ou mesmo uma atuação regular e permanente, seja nos Estados da Federação, seja na União.”.

cautelar (artigo 5º, inciso II), para firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (artigo 5º, §6º) e para requisitar às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias para bem instruir a Petição Inicial (artigo 8º, *caput*).

A Lei nº 7.853/1989 que, dentre outros, dispõe sobre a tutela jurisdicional de interesses coletivos das pessoas com deficiência, caminha em sentido similar, ao prever em seu artigo 3º que as medidas judiciais destinadas à proteção de interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis das pessoas com deficiência poderão ser propostas pela Defensoria Pública e por outros legitimados

Há, ainda, referências similares sobre a possibilidade de a Defensoria Pública ajuizar demandas coletivas em outras normas[51], tais como mandado de injunção coletivo (artigo 12, inciso IV, da Lei nº 13.300/2016 e artigo 4º, inciso IX, da Lei Complementar nº 80/1994), *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução (artigo 4º, inciso IX, da Lei Complementar nº 80/1994).

Por outro lado, em verificação à Lei nº 13.146/2015, no que tange ao acesso à justiça das pessoas com deficiência, ela é direta ao dispor, no *caput* do seu artigo 79, que o poder público deve assegurar o acesso da pessoa com deficiência à justiça, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, garantindo, sempre que requeridos, adaptações e recursos de tecnologia assistiva. Para tal, os §§ 1º e 3º do referido artigo indicam, respectivamente, que o poder público deve capacitar os membros e os servidores que atuam no Poder Judiciário, no Ministério Público, na Defensoria Pública, nos órgãos de segurança pública e no sistema penitenciário quanto aos direitos da pessoa com deficiência, e que a Defensoria Pública tomará as medidas necessárias à garantia dos seus direitos.

---

[51] Apesar de não haver disposição expressa sobre essa possibilidade no Código de Defesa do Consumidor, tal tema resta pacificado na doutrina e na jurisprudência, uma vez que a legislação faz parte do microssistema de tutela coletiva, bem como o art. 21 da Lei nº 7.347/1985 dispõe que se aplicam à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, e o art. 4º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, dispõe que é função institucional o exercício da defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Especificamente quanto à legislação do Estado do Pará[52], há previsão normativa da Defensoria Pública na Constituição estadual. Alguns pontos merecem destaque, como: previsão de crime de responsabilidade em face dos atos de Prefeito e do Governador que atentem contra o livre exercício da Defensoria Pública (artigos 82 e 136) e possibilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade por meio do Defensor Público Geral (artigo 162). (PARÁ, 1989)

Ressalta-se que, assim como em âmbito federal, há também uma previsão na Constituição estadual de uma Seção específica sobre a Defensoria Pública. Nela, indica-se, em seu art. 190, que a Defensoria Pública é a instituição através da qual o Estado presta assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, sendo essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados. No §1º do mesmo artigo, há, ainda, previsão de que deverá existir, em cada comarca e residindo na mesma, pelo menos um Defensor Público. (PARÁ, 1989)

Ainda, o artigo 191 vem dispor que Lei complementar estadual, cuja iniciativa é do Defensor Público Geral, observadas as normas gerais da legislação federal, organizará a Defensoria Pública do Estado, dispondo sobre a sua estrutura e funcionamento, bem como a carreira de seus membros, cujos cargos serão providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais e definirá os casos em que o Defensor Público Geral poderá ser destituído por deliberação da maioria absoluta da Assembleia Legislativa. (PARÁ, 1989)

---

[52] Em relação à implementação da Defensoria Pública do Estado do Pará: “O Pará foi um dos estados brasileiros pioneiros na implantação da assistência judiciária aos legalmente necessitados e na criação da Defensoria Pública. Em 1983 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 18, que criou a Procuradoria Geral do Estado e por meio da portaria 004/1983, pela luta do precursor, Benedicto Monteiro, no governo Jáder Barbalho, foram nomeados advogados para atuarem em favor dos legalmente necessitados, através do serviço remanescente da assistência judiciária até que fosse aprovada a Lei Complementar criando a Defensoria Pública, o que ocorreu dois anos depois, com a Lei Complementar nº 002 de 26 de dezembro de 1985. Com a promulgação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, fez-se necessária a inclusão no texto da Constituição de Estado do Pará de 1989, da criação da Defensoria Pública como organismo estatal com atribuição para prestar assistência jurídica aos legalmente necessitados. E dessa forma, a Defensoria Pública foi reconhecida constitucionalmente no Estado do Pará.” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, 2019)

Tal legislação estadual se trata da Lei Complementar nº 54, de 7 de fevereiro de 2006, com suas posteriores alterações, que dispõe sobre a reorganização da Defensoria Pública do Estado do Pará e da Carreira de seus Membros e dá outras providências. Alguns pontos de destaque ao presente estudo podem ser vistos no artigo 2º, que refere que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos necessitados, de forma integral e gratuita, na forma do art. 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal. (PARÁ, 2006)

Já os §§ 1º e 2º do mesmo artigo dispõem que se considera necessitado a pessoa jurídica e a pessoa natural, brasileira ou estrangeira, cuja insuficiência de recursos não lhe permita pagar as custas e os honorários advocatícios, sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família, bem como indivíduos ou grupos em estado de vulnerabilidade, além de se presumir verdadeira a alegação de vulnerabilidade declarada pelo assistido, nos termos da Resolução do Conselho Superior. O artigo 4º, por outro lado, assegura à Defensoria Pública do Estado sua autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (PARÁ, 2006)

Em âmbito interno, deve-se indicar a existência de várias Resoluções do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará, que é órgão de sua Administração Superior e que possui atribuição para o exercício das atividades consultivas, normativas e decisórias no âmbito da Instituição.

4.4 Problemas práticos

A existência atual de todas essas normas constitucionais, legais e infralegais, entretanto, não são suficientes para que se afastem problemas práticos de atendimento, em especial às pessoas com deficiência, que são os sujeitos de estudo mais detalhado deste trabalho.

As dificuldades de atuação dos membros, servidores e estagiários da Defensoria Pública decorrem, na maior parte das vezes, da estrutura física inadequada ou não completamente adaptada às pessoas com deficiência. Ademais, a própria forma de disponibilização dos seus serviços aos “assistidos” pode vir a ser, também, um obstáculo.

Em específico quanto à Defensoria Pública do Estado do Pará, pode-se, atualmente, perceber, como um problema central, a ausência de um Núcleo especializado para atender àquele grupo e dar um correto e célere direcionamento a seus problemas.

Além disso, o próprio espaço físico, apesar das melhorias e modificações em prédios e em mobiliários realizadas nos últimos anos, ainda carece de muitas adaptações e uma ampla reestruturação para bem se adequar às normativas de acessibilidade, garantindo uma total inclusão durante todo o processo de atendimento.

A urgência para que tais modificações sejam realizadas decorre do fato de que a dificuldade em acessar os prédios e serviços da Defensoria Pública, aliada a uma burocratização no atendimento individual, pode levar ao afastamento dos cidadãos interessados.

Outro fator a ser encarado é que a própria realidade institucional de atendimentos também pode vir a ser um problema em potencial às pessoas com deficiência. Por exemplo, as normativas internas de protocolos de atendimento da DPE-PA dispõem que para toda e qualquer situação, os cidadãos interessados precisam procurar ou presencialmente ou por meios digitais – telefone e sítio eletrônico – a marcação de um atendimento especializado junto a um Defensor Público.

Ocorre que, em algumas situações e localidades com acesso precário à internet, tal fato pode ensejar deslocamentos físicos e aglomerações de pessoas em busca de “senhas” e informações nos prédios da Instituição, o que, como consequência natural desse fato, dificultará e até mesmo impossibilitará a adequada e humanizada prestação de serviço jurídico à população – em especial às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. (MORAES; FARIAS JÚNIOR, 2021, p. 3-4)

Quanto a esse ponto, em decorrência do cenário de Pandemia de Covid-19, desde o primeiro semestre do ano de 2020, foi flexibilizada a regra de atendimentos presenciais, passando a, em um primeiro momento, se dar preferência aos atendimentos pela via remota, inclusive com o uso institucionalizado do serviço de *WhatsApp Business*, e, agora, a um modelo de caráter híbrido, onde o próprio cidadão interessado escolhe se prefere ser atendido presencial ou remotamente.

De todo modo, ainda que sejam criados e implementados alguns mecanismos de melhorias de acesso, ou mesmo com possibilidade de futuros atendimentos jurídicos automatizados, uma grave questão que ainda persiste e que afeta sobremaneira o trabalho a ser desempenhado pela Instituição é a ausência de Defensoras e Defensores Públicos em todas as Comarcas.

Aqui, sabe-se que a Emenda Constitucional nº 80/2014 acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 98, §1º, para indicar que até o ano de 2022, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais. (BRASIL, 1988)

Apesar da clareza do dispositivo constitucional, tal situação não só não se concretizou como ainda está muito longe de se tornar uma realidade. Conforme números divulgados na *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021* (CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS; COLÉGIO NACIONAL DAS CORREGEDORIAS GERAIS; DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021, p. 31), o território brasileiro possui um total de 2.628 comarcas regularmente instaladas. Contudo, apenas 1.162 delas são efetivamente atendidas pela Defensoria Pública, o que significa 44,2% da totalidade. Há alguns casos, inclusive, de locais que só são acompanhados em caráter parcial ou excepcional pela Defensoria Pública, seja por meio de “grupos de trabalho”, projetos como o “Defensoria Itinerante”, através de revezamento entre os(as) Defensores(as) Públicos(as) designados(as), ou ainda com atuação restrita às causas de natureza criminal e de execução penal – caso de 73 comarcas, correspondente a 2,8% da totalidade. Ou seja, quando a referida pesquisa foi publicada, em 2021, um montante de 1.393 comarcas não eram atendidas de forma alguma pela Defensoria Pública, o que representava 53,0% do total.

Conquanto se saiba de sua importância constitucional, bem como da sua crucialidade para a edificação de uma sociedade democrática e inclusiva, a Instituição, ao longo dos últimos anos, vem sendo tratada como uma espécie de “prima pobre” das demais instituições do sistema brasileiro de justiça. “Número insuficiente de defensores, falta de estrutura material e de condições adequadas de trabalho, remuneração dos seus membros inferior à das outras carreiras jurídicas são algumas das mazelas” que atingem o organismo estatal. (SARMENTO, 2015, p. 8) Isso decorre, basicamente, de dois motivos. O primeiro deles é o descaso com que boa parte da parte da classe política e dos ocupantes de espaços de poder têm em relação ao público alvo da Defensoria Pública, quem seja, as camadas mais desprivilegiadas e vulnerabilizadas da sociedade. A segunda razão é “o fato de que a atuação eficiente da instituição tende a gerar despesa pública, e não receita.”. (SARMENTO, 2015, p. 8)

Ou seja, muitas das situações acima trazidas, em boa medida, são decorrência da desigual distribuição do orçamento público entre as instituições do sistema de justiça. A título ilustrativo, no Estado do Pará, a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada para o ano de 2023 indicou que o percentual destinado à Defensoria Pública estadual será de apenas 1,64%, enquanto o Ministério Público estadual receberá 5,15% e o Poder Judiciário ficará com 9,76%. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, 2022)

De todo modo, apesar de todos os contratempos, parece estar com razão Élida de Oliveira Lauris dos Santos (2013, p. 200-201), quando, ao enfrentar a temática de como garantir um amplo acesso à justiça aos mais vulneráveis, refere que:

> No âmbito dos serviços democráticos, compreende-se o quadro de limitação das oportunidades que o sistema oficial disponibiliza às populações marginalizadas, bem como há consciência que a igualdade real perante a lei depende de uma estratégia global de desenvolvimento económico e social. Assim, aposta-se no desenvolvimento comunitário local como maneira de criar uma economia escala que multiplique os resultados alcançados para além dos limites de abrangência dos serviços. Por fim, há uma diferenciação na maneira como os novos serviços jurídicos se relacionam com a informalização. Esta aparece como uma demanda de reconhecimento epistémico dos modos de compreensão do direito e de resolução de conflitos presentes nas comunidades. Trata-se de uma demanda de pluriversalização do direito e não um processo de diferenciação controlada pela justiça oficial.

Ou seja, levando em conta tal perspectiva, os serviços públicos, dentre eles os prestados pela Defensoria Pública, precisam estar cada vez mais próximos da realidade social que os cercam, sendo imprescindível que se faça todo o possível para que alcancem e tragam para perto de si a maior parte de seu público-alvo, sempre com vias a garantir o cumprimento dos ditames constitucionais e legais.

E, apesar dos empecilhos acima relacionados, algumas importantes mudanças vêm sendo realizadas nos últimos anos com vias a melhor atender a população vulnerável, em particular, ainda, quanto à garantia de plena acessibilidade às pessoas com deficiência.

Nesse sentido, o Conselho Superior da DPE-PA expediu a Resolução CSDP nº 220, de 4 de junho de 2018, com vias a regulamentar a concessão de horário especial de trabalho para servidor ou membro com deficiência ou que tenha filho, cônjuge, companheiro ou dependente com deficiência.

Por outro lado, a Resolução CSDP nº 272, de 26 de abril de 2021, instituiu em caráter obrigatório e permanente o censo étnico-racial-inclusivo no âmbito da DPE-PA, que será realizado de forma *online*, auto declaratório, bianualmente, e servirá como instrumento de promoção e monitoramento de políticas de ações afirmativas e inclusivas institucionais. Será efetuado por todos que, de alguma forma, atuem na DP, a saber, estagiários, voluntários, servidores, assessores e Defensores Públicos. (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2021a)

Ainda no mesmo ano, foi também editada a Resolução CSDP nº 278, de 28 de junho de 2021, que deve orientar a adequação das atividades da DPE-PA e de seus serviços correlatos em relação às determinações exaradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2021b)

Nela, uma ampla gama de diretivas é imposta para que a Instituição se adeque em todos os níveis à temática da inclusão das pessoas com deficiência. São algumas dessas normas: necessidade de adoção de medidas apropriadas para prevenir e eliminar quaisquer barreiras urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, atitudinais ou tecnológicas (artigo 3º); o

atendimento ao público poderá ser pessoal, por telefone ou por qualquer meio eletrônico que seja adequado a esses usuários (artigo 4º, inciso I); inserção, nos projetos de construção e reforma, de adaptações arquitetônicas que permitam a livre e autônoma movimentação dos usuários (artigo 4º, inciso II); capacitação de membros, de servidores e de terceirizados quanto aos direitos da pessoa com deficiência (artigo 4º, §1º); implementação de política de incentivo a que Defensores Públicos, Servidores e terceirizados sejam capacitados para o uso e interpretação de LIBRAS (artigo 4º, §2º). (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2021b)

Ademais, ressaltam-se, ainda, alguns outros pontos: todos os procedimentos licitatórios da Defensoria Pública deverão se ater a produtos acessíveis às pessoas com deficiência, sejam servidores ou não (artigo 6º, *caput*); o desenho universal será sempre tomado como regra de caráter geral (artigo 6º, §1º); nas hipóteses em que comprovadamente o desenho universal não possa ser empreendido, deve ser adotada adaptação razoável (artigo 6º, §2º). Ainda, deverá ser instituída Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão, objetivando a fiscalização, o planejamento, elaboração e acompanhamento dos projetos arquitetônicos de acessibilidade e projetos “pedagógicos” de treinamento e capacitação dos profissionais que trabalhem com as pessoas com deficiência, com fixação de metas anuais, direcionadas à promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência (artigo 9º). Cita-se, ainda, que a Defensoria Pública é obrigada a garantir ambientes de trabalho acessíveis e inclusivos (artigo 19, §1º), bem como **a**o servidor, ou Defensor Público ou terceirizado com deficiência, é garantida adaptação ergonômica da sua estação de trabalho. (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ, 2021b)

Apesar de não sanar de modo imediato os problemas internos quanto à retirada das mais variadas barreiras dentro da própria Instituição, tais normativas demonstram uma crescente preocupação institucional com as pessoas com deficiência, além de serem um incentivo ao seu corpo funcional em tratar com cada vez mais profundidade e profissionalismo a problemática em questão.

4.5 Conclusões parciais

Como forma de garantir acesso à justiça, tido como direito fundamental a assegurar uma série de outros direitos, o Estado brasileiro adotou oficialmente, desde 1988, o *salaried staff model* como paradigma de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, estando este conceito vinculado ao de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade social.

Percebeu-se, assim, que à Defensoria Pública, por intermédio de uma ampla normatização constitucional, legal e infralegal, foi colocado um múnus de tomar todas as providências judiciais e extrajudiciais em favor de seu público alvo.

Ademais, como verdadeiro palco de acolhimento e de atuação em favor dos grupos vulneráveis, os seus serviços necessitam estar cada vez mais próximos da realidade de tais pessoas, sendo imprescindível que se tenha uma postura pró-ativa e que se faça todo o possível para que se alcance e se traga para perto de si a maior parte dos vulneráveis, ouvindo-os e garantindo o cumprimento dos ditames constitucionais e legais.[53]

Salienta-se, ainda, que mesmo com as várias dificuldades práticas enfrentadas para a implementação física de sua estrutura, percebe-se uma crescente preocupação interna em estar ao lado e em garantir plena acessibilidade às pessoas com deficiência.

Resta saber, a partir desse momento, qual a melhor estratégia a ser encarada institucionalmente como uma possível solução a boa parte dos problemas apresentados, o que passará a ser demonstrado no capítulo seguinte.

---

[53] Uma das possibilidades de estar mais próximo e de entender quais as principais reivindicações das pessoas com deficiência é o estabelecimento de um diálogo direto entre a Defensoria Pública e os Conselhos das Pessoas com Deficiência, que são órgãos colegiados com funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas das políticas públicas a elas voltadas. Em âmbito federal, há o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência (CONADE), que possui suas disposições trazidas pelo Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019. (BRASIL, 2019) Já no Município de Belém existe o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que foi criado pela Lei nº 8.813, de 4 de maio de 2011. (BELÉM, 2011)

5 PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL E O USO DA COOPERAÇÃO (JUDICIÁRIA) INTERINSTITUCIONAL

Verificou-se, nos capítulos anteriores, que as pessoas com deficiência se enquadram no conceito de grupo vulnerável e precisam exercer sua voz no campo político-jurídico de modo urgente para terem materializados seus direitos, em especial o de acessibilidade, que se caracteriza tanto como um direito fim quanto como um direito instrumental garantidor de uma série de outros direitos.

A Defensoria Pública, por sua vez, é a instituição constitucionalmente levada a ser um palco de expressão desse grupo, e que deve fazer uso de todos os meios possíveis para garantir seu acesso à justiça, aí se incluindo a tutela dos direitos transindividuais.

Apesar de não existir uma fórmula única e ideal para resolver todas as espécies de demandas, alguns caminhos devem ser trilhados para a solução do que vem sendo chamado de problemas estruturais, em específico quanto ao da falta de acessibilidade, objeto do estudo.

Nesse sentido, a proposta do trabalho é que o processo estrutural pode ser uma reposta a tal problemática, devendo-se, para isso, entender como eles surgiram, bem como atualmente são percebidos no direito brasileiro, com ênfase no estímulo à cooperação (judiciária) interinstitucional como técnica a ser aplicada em tais processos e mesmo já na fase pré-judicial.

5.1 Processo coletivo como forma de concretização de direitos no ordenamento jurídico brasileiro

O processo civil, enquanto disciplina autônoma, possuiu sua formação clássica marcada por valores liberais como o individualismo e a separação rigorosa entre as esferas pública e privada[54], que serviram para um movimento, na época, de

[54] A divisão entre direito público e direito privado, hoje em dia, é muito mais histórica do que, efetivamente, algo a ser constatado na prática, em especial após a constitucionalização de várias matérias pela CF/88. Ou seja, essa diferenciação já não se faz mais tão observável, havendo cada vez mais uma junção entre elas. Conforme Miguel Reale (2002, p. 339): “A primeira divisão que encontramos na história da Ciência do Direito é feita pelos romanos, entre Direito Público e Privado, segundo o critério da *utilidade* pública ou particular da relação: o primeiro diria respeito às coisas do Estado (*publicum just est quod ad statum rei romanae spectat*), enquanto que o segundo seria pertinente ao interesse de cada um (*privatum, quod ad singulorum utilitatem spectat*). [...] O Estado

centralização de poder. Logo, a resolução de disputas deveria ser pensada justamente para contrapor dois interesses muito específicos, pois envolvia dois polos bastante delimitados e em dimensões subjetivas muito restritas, não se abrindo espaço para outras expressões. (OSNA, 2017, p. 139)

Ocorre que, com as mudanças sociais ocorridas em especial após a primeira metade do século XX, houve a necessidade de adaptação por parte da doutrina, da legislação e da jurisprudência, passando-se a compreender que há posições cuja titularidade não podem ser individualmente expressas ou reduzidas. Isso porque existem alguns interesses que pertencem a grupos, e a sua proteção não favorece um único sujeito, mas sim a anseios de caráter coletivo (OSNA, 2017, p. 140).

Ou seja, nossa concepção tradicional de adjudicação e os pressupostos em que ela se baseava forneciam uma estrutura que, em alguns casos, passou a ser cada vez mais inútil, e até mesmo enganosa, pois não possibilitavam uma avaliação real sobre a viabilidade ou a legitimidade das funções de juiz e tribunal dentro de tal modelo. Na tradição original, o processo servia apenas como um veículo para resolver disputas entre particulares sobre direitos privados. (CHAYES, 1976, p. 1282)

Apesar de alguns autores[55] identificarem a existência de exemplos de direitos coletivos mais antigos, que remontam inclusive a legislações da época do Império Romano ou mesmo do período da Idade Média, pode-se afirmar que, efetivamente, a tutela coletiva dos direitos é um tema novo na seara jurídica, pois tal fato ocorre, em boa medida, em virtude da quebra do paradigma liberal-individualista do Direito, quando se passou a adotar um novo modelo jurídico muito mais afeito a uma noção de direito social.

Nesse sentido, também, Cappelletti e Garth (2015, p. 9 e 10):

> Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia

---

cobre, atualmente, a sociedade inteira, visando a proteger a universalidade dos indivíduos, crescendo, dia a dia, a interferência dos poderes públicos, [...] onde se apagam cada vez mais as distinções entre o que cabe ao Estado e o que é garantido permanentemente aos cidadãos como tais.”.

[55] “[...] a história mundial dos processos coletivos possa encontrar as suas origens mais distantes no direito romano ou no direito inglês medieval [...]”. (MENDES, 2008, p. 645)

> essencialmente individualista dos direitos, então vigorante. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. [...] À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas "declarações de direitos", típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os *direitos e deveres sociais* dos governos, comunidades e indivíduos.

Logo, diante da existência de "novos direitos", houve a necessidade dos sistemas jurídicos estabeleceram também novos métodos e critérios para tratar e lidar com essas posições coletivas.

Especificamente quanto à legislação brasileira, pode-se pontuar que os direitos de natureza transindividuais começaram a ser positivados com a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e com a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

Apesar de já se desenhar um cenário doutrinário e legislativo favorável a mudanças, o marco efetivo dessa quebra de paradigma entre os modelos jurídicos individual para coletivo/social vem a ocorrer somente com a promulgação da CF/88, que positivou a necessidade de proteção a diversos direitos de natureza coletiva, a exemplo dos consumeristas, sociais e ao meio ambiente.

Em consequência, houve, também, uma ampliação das normas infraconstitucionais que tratam dos direitos coletivos, tanto no âmbito material como na seara processual. Nesse sentido, são o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009), a Lei do Mandado de Injunção (Lei nº 13.300/2016) e outras, que juntos com a Constituição Federal e as leis anteriores a ela acima indicadas, formam o chamado microssistema de processo coletivo.

Tomando-se por base unicamente a legislação, conforme o que traz o Parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor[56], os direitos

---

[56] O artigo 81, *caput* e Parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), assim dispõe: "Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste

coletivos podem ser divididos em três: *interesses ou direitos difusos*, *interesses ou direitos coletivos*, *interesses ou direitos individuais homogêneos*.

Boa parte dos estudiosos tece críticas ao que seria uma confusão de conceitos entre as expressões *direitos* e *interesses*. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2021, p. 91-92), por exemplo, aduzem que, para que haja uma tutela adequada, tempestiva e efetiva dos direitos dos grupos, exige-se que eles sejam tratados como direitos subjetivos. Indicam, ainda, que o termo "interesses" é uma expressão equívoca, seja em virtude de não haver distinção prática entre direitos e interesses, seja porque os direitos difusos e coletivos foram expressamente previstos e garantidos pela Constituição Federal, fazendo-os serem apresentados como direitos.

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves (2020, p. 160), pode-se indicar a existência de três correntes na doutrina brasileira: a primeira parte entende que os termos são sinônimos; uma segunda corrente indica que o correto deve ser a adoção do termo *interesse*; enquanto um terceiro grupo aduz que se deve usar a expressão *direitos*. A despeito dessa controvérsia, ela não chega a ser um óbice à judicialização ou efetivação daqueles.[57]-[58]

---

código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum."

[57] Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2020, p. 65-66) possuem essa mesma percepção, acreditando que, atualmente, tal debate já resta superado. Conforme indicam, não há qualquer embasamento para que seja negada juridicidade às posições coletivas, na medida em que se tratam de verdadeiros direitos, da mesma forma como ocorre com qualquer interesse individual que receba proteção do ordenamento jurídico. Segundo os autores, a distinção entre *interesses* e *direitos* possui origem na roupagem tradicional do pensamento jurídico, que foi inteiramente elaborado para tratar apenas de situações individuais e que visava garantir *direitos subjetivos*. Logo, a visão tradicional não conseguia enquadrar situações coletivas nesse padrão pré-estabelecido e que, por isso, gerou estranhamento inicial.

[58] Há projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que visam tratar e disciplinar sobre uma nova Lei de Ação Civil Pública. Nota-se que todos eles fazem referências a "direitos" e não a "interesses" coletivos, o que parece encerrar a discussão sobre referida temática. O Projeto de Lei nº 1.641/2021 (BRASIL, 2021) assim traz: "Art. 3º. A tutela coletiva compreende a defesa em juízo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. § 1º Consideram-se: I - direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular a coletividade local, regional ou nacional, ou pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – direitos coletivos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, classe ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – direitos individuais homogêneos, assim considerados os direitos individuais que recomendem ou exijam proteção conjunta em razão de características tais como a predominância das questões comuns sobre as

Edilson Vitorelli (2019, p. 76), por sua vez, apresenta proposta do que, para ele, seria uma nova tipologia, onde a visão de direitos transindividuais deve ser orientada pelos diferentes conceitos de sociedade trazidos pela sociologia jurídica. Para ele, *litígio coletivo* pode ser conceituado como um conflito de interesses que envolve um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que tais indivíduos são tratados pela parte oposta como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. Ou seja, o litígio se instala quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário, qualquer atuação direcionada contra alguma dessas pessoas de modo particular.

Dessa feita, quando há uma análise sob o prisma do litígio, os direitos transindividuais pertencem não "à sociedade", ou "a todos", mas a acepções distintas de sociedade, definidas a partir de parâmetros sociológicos. Isso porque os direitos transindividuais existem na sociedade em um estado de indeterminação, não sendo possível precisar, em um primeiro momento, a quem pertencem ou mesmo qual o seu conteúdo. Tais fatos só podem ser definidos e delimitados após a violação dos mesmos e de acordo com o caso concreto. (VITORELLI, 2019, p. 78)

Nessa linha, Vitorelli (2019, p. 81-82, 83 e 88) elenca três espécies de litígios coletivos: a) *litígios transindividuais globais* (tendo por base a sociedade enquanto

---

particulares, a necessidade de preservar a isonomia e a restituição integral, a facilitação de acesso à prova, a garantia de acesso à justiça, a melhor gestão do serviço judiciário ou a repercussão de cada pretensão individual sobre as demais. § 2º É admissível a tutela meramente declaratória para proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ainda que tenha ocorrido a violação do direito. § 3º Na tutela coletiva presume-se o interesse público e a repercussão geral de qualquer questão constitucional.". Por sua vez, o Projeto de Lei nº 4.441/2020 (BRASIL, 2020): "Art. 2. A tutela coletiva compreende a defesa em juízo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. § 1º Consideram-se: I - direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo composto por pessoas ligadas entre si por circunstâncias de fato; II – direitos coletivos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – direitos individuais homogêneos os decorrentes de origem comum e que tenham um núcleo de homogeneidade que justifique o tratamento conjunto. § 2º A tutela coletiva também pode ser exercida quando na ação se afirme direito contra um grupo.". Já o Projeto de Lei nº 4.778/2020 (BRASIL, 2020) refere que: "Art. 2º A defesa dos direitos coletivos ou a defesa coletiva de direitos individuais homogêneos será exercida em conformidade com esta lei, quando se tratar de: I – direitos difusos, assim entendidos, para efeitos desta lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas entre si por circunstâncias de fato; II – direitos coletivos no sentido estrito, assim entendidos, para efeitos desta lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum e que apresentem caráter predominantemente homogêneo.".

estrutura), que são aqueles cuja lesão não atinge, especificamente ou de modo mais grave, a uma pessoa ou grupo de pessoas. Eles pertencem à sociedade como um todo, entendida como o conjunto de habitantes do planeta, que se estrutura no interior de um determinado Estado nacional, sendo seu ordenamento jurídico o responsável pelo processamento da violação; b) *litígios transindividuais de difusão local* (sociedade vista enquanto *solidariedade*) são aqueles em que as lesões atingem, de modo específico e grave, comunidades e grupos de reduzidas dimensões e fortes laços de afinidade social, emocional e territorial. Os grupos podem ser considerados os titulares dos direitos transindividuais lesados; c) *litígios transindividuais de difusão irradiada* (onde a sociedade é vista como *criação*) são aqueles em que a lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas esses indivíduos não formam uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos nem da mesma forma e nem com a mesma intensidade pela lesão. Ou seja, o dano é distribuído de maneira distinta entre os integrantes da sociedade, fazendo com que com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, às vezes, antagônicas.

Deve-se reforçar que, independentemente da linha classificatória dos direitos coletivos a ser adotada, é inegável o fato de que, atualmente, os atores que integram o sistema de justiça, como Defensoria Pública, Ministério Público e Advocacia, passaram a ter fundamental importância tanto na judicialização quanto na resolução dessas demandas por meio da atuação extrajudicial, além deles e do Poder Judiciário terem à sua disposição um grande arcabouço legal como forma de tutela de direitos.

Ou seja, a positivação dos direitos coletivos no ordenamento jurídico pátrio introduziu um novo tipo de litigância até então não vista, vez que trouxe para a cena judiciária agentes anteriormente desconhecidos, exigência de novas soluções para problemas não previamente enfrentados por nossa tradição jurídica, além de um alargamento do acesso à justiça. (SALLES, 2003, p. 54-55)

5.2 Ineficácia do processo civil tradicional em garantir solução a todas as situações de litígio

Apesar da existência de ampla legislação sobre os direitos e litígios coletivos, há várias situações que parecem não mais ser abrangidas e protegidas pelo processo civil clássico, em especial quando da aplicação da norma de maneira literal e estanque. Ou seja, existem demandas que não conseguem ser adequadamente albergadas nem pelo processo individual e nem pelo processo coletivo tradicionalmente conhecidos.

Antonio Gidi (2007, p. 192), por exemplo, entende pela inexistência de diálogo entre o processo individual e o processo coletivo porque, para ele, no ordenamento jurídico brasileiro, ou se propõe uma ação coletiva, ou se propõe uma ação individual, pois as duas esferas seriam incomunicáveis. Logo, caso uma ação coletiva seja proposta em situação que não permita a tutela coletiva, aquela seria extinta, pois não há possibilidade do magistrado ou das partes em transformá-la em uma ação individual. Ademais, para a situação inversa, tal raciocínio também se aplicaria, já que uma ação individual não pode ser transformada em demanda coletiva por ordem do juiz ou vontade das partes.[59]-[60]-[61]

---

[59] Apesar da abalizada doutrina de Antonio Gidi, o autor desta pesquisa entende não estar totalmente correta sua posição quanto à referida inexistência de diálogo entre o processo individual e o coletivo. Isso porque, conforme adiante será trazido, o próprio processo estrutural é um exemplo de que, em alguns casos, os interesses individuais e coletivos não são sempre tão bem definidos, como se se eles não se misturassem. A bem da verdade, a multipolaridade, uma das características essenciais dos problemas estruturais, caminha justamente em sentido diverso ao exposto por Gidi, já que vários atores, com as mais diversas demandas e interesses, são envolvidos em uma mesma questão.

[60] O Código de Processo Civil de 2015 trazia menção expressa à possibilidade, em alguns casos, de conversão de demandas individuais em coletivas. Contudo, houve veto presidencial, sob o argumento de que “Da forma como foi redigido, o dispositivo poderia levar à conversão de ação individual em ação coletiva de maneira pouco criteriosa, inclusive em detrimento do interesse das partes. O tema exige disciplina própria para garantir a plena eficácia do instituto. Além disso, o novo Código já contempla mecanismos para tratar demandas repetitivas. No sentido do veto manifestou-se também a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.” Salutar, entretanto, indicar que, caso houvesse sido sancionada, essa seria a redação do art. 333 e seus parágrafos: “Art. 333 - Atendidos os pressupostos da relevância social e da dificuldade de formação do litisconsórcio, o juiz, a requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública, ouvido o autor, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que: I - tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo, assim entendidos aqueles definidos pelo art. 81, parágrafo único, incisos I e II, da Lei 8.078, de 11/09/1990 (Código de Defesa do Consumidor)., e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade; II - tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, por sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo. § 1º - Além do Ministério Público e da Defensoria Pública, podem requerer a conversão os legitimados referidos no art. 5º da Lei 7.347, de 24/07/1985, e no art. 82 da Lei 8.078, de 11/09/1990 (Código de Defesa do Consumidor). § 2º - A conversão não pode implicar a formação de processo coletivo para a tutela de direitos individuais homogêneos. § 3º - Não se admite a conversão, ainda, se: I - já iniciada, no

Para Vitorelli (2018, p. 5-6), um dos problemas do processo coletivo que afeta, de maneira geral, os diferentes países em que foi adotado, é a questão do uso da técnica de representatividade[62], pois o legitimado ativo da ação coletiva tende a não ser o titular do direito material, fazendo com que os efeitos da decisão judicial recaiam apenas sobre outros, no caso, a sociedade enquanto coletividade. Além disso, muitas vezes, apesar da possibilidade de ajuizamento de ações coletivas, elas não são propostas, ocasionando com que um litígio, embora coletivo, às vezes acabe sendo tratado por meio de diversos processos individuais, como o caso das demandas por leitos hospitalares em face de problemas derivados do Sistema Único de Saúde. E a conjuntura inversa também pode ocorrer, pois litígios que são intrinsecamente individuais podem vir a ser tratados em processos coletivos, quando

---

processo individual, a audiência de instrução e julgamento; ou II - houver processo coletivo pendente com o mesmo objeto; ou III - o juízo não tiver competência para o processo coletivo que seria formado. § 4º - Determinada a conversão, o juiz intimará o autor do requerimento para que, no prazo fixado, adite ou emende a petição inicial, para adaptá-la à tutela coletiva. § 5º - Havendo aditamento ou emenda da petição inicial, o juiz determinará a intimação do réu para, querendo, manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias. § 6º - O autor originário da ação individual atuará na condição de litisconsorte unitário do legitimado para condução do processo coletivo. § 7º - O autor originário não é responsável por nenhuma despesa processual decorrente da conversão do processo individual em coletivo. § 8º - Após a conversão, observar-se-ão as regras do processo coletivo. § 9º - A conversão poderá ocorrer mesmo que o autor tenha cumulado pedido de natureza estritamente individual, hipótese em que o processamento desse pedido dar-se-á em autos apartados. § 10 - O Ministério Público deverá ser ouvido sobre o requerimento previsto no caput, salvo quando ele próprio o houver formulado.”. (BRASIL, 2015)

[61] A despeito do veto presidencial ao artigo 333 do Código de Processo Civil de 2015, há entendimento doutrinário pela possibilidade do Magistrado, no caso concreto, provocar a Defensoria Pública, o Ministério Público ou qualquer outro legitimado ou a ingressar com ação coletiva ou a proceder à conversão da ação individual em coletiva. Essa possibilidade se faz por meio da leitura do artigo 139, inciso X, do CPC/2015 (“Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 , e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 , para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.”). (GONÇALVES FILHO, 2021, p. 126). Nessa mesma linha de raciocínio, Didier Jr. e Zaneti Jr. (2021, p. 124) aduzem que: “[...] o órgão julgador pode tomar algumas providências: i) oficiar legitimados coletivos, para promover a respectiva ação coletiva; ii) incentivar a conversão do processo em coletivo, a partir da celebração de negócios processuais [...]; iii) mantido o processo individual, qualificar o contraditório, sobretudo a fase instrutória, para que a decisão seja a melhor possível (determinando a intervenção do Ministério Público, do *amici curiae*, audiências públicas etc.); iv) estando o processo em tribunal, provocar a instauração de incidente de assunção de competência (art. 947, CPC) ou mesmo incidente de resolução de demandas repetitivas, caso haja muitas ações individuais semelhantes; v) valer-se da cooperação judiciária regulada no art. 69 do CPC.”.

[62] Quanto à questão da representatividade na ação coletiva, não se desconhece que há discussão sobre se ela deve ser entendida como *substituição processual* ou como *representação processual*. Esclarece-se que, apesar de se ter levantado tal controvérsia no corpo do texto acima, fez-se mais como forma de trazer exemplos de críticas ao processo coletivo como tradicionalmente enxergado, e não com a intenção de debater tal fato, o que já é feito por boa parte da doutrina processualística.

a norma assim o permite, a exemplo dos direitos individuais homogêneos na seara consumerista.

Rafael Felgueiras Rolo (2016, p. 295-296) também tece críticas quanto à questão da representatividade no processo coletivo brasileiro:

> [...] o processo coletivo é movido por uma relação entre representantes e representados, cabendo a alguns poucos a proteção e a defesa adequada dos interesses jurídicos de diversas outras pessoas não imediatamente presentes na relação processual. [...]
>
> Percebe-se, então, certo paradoxo: (a) de um lado há a exigência de tutela jurisdicional adequada (a qual pressupõe a devida consideração do caso concreto e dos interesses em jogo) e b), de outro, há o reconhecimento quanto à inadequação do processo jurisdicional para garantir a devida participação a todos os envolvidos.
>
> [...]
>
> É necessário *subverter* e *transgredir* essa estrutura "resignada" e "neurótica" em favor de uma *perspectiva emancipatória da participação processual*, garantindo à coletividade, ainda que obedecendo a certas inflexões inevitáveis [...], maiores possibilidades de influência na decisão e aos "representantes" (no sentido político do termo) maior *accountability*.

Já para Arenhart (2015, p. 4), embora o processo coletivo brasileiro esteja adaptado para atender a algumas modalidades de interesses metaindividuais, ele ainda está longe de ser o melhor *locus* para proceder à tutela de interesses sociais. Em sua visão, tal problemática decorre do fato do processo coletivo manter suas raízes no mesmo ideário do processo individual. Ou seja, traz consigo os mesmos defeitos daquele, não sendo, assim, local ideal de debate de políticas públicas. Os vícios herdados pelo processo coletivo brasileiro decorreriam, essencialmente, da manutenção da mesma racionalidade aplicada ao processo individual, à sua dinâmica bipolar, à adstrição da sentença ao pedido, à disponibilidade do processo e a todas as consequências dessa lógica.

Por outro lado, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Larissa Clare Pochmann da Mendes Silva (2018, p. 434) falam sobre a urgente necessidade de se repensar o direito processual, inclusive, para além dos limites e das fronteiras estatais, em face da existência crescente de danos transnacionais e da insuficiência da atual legislação em dar conta dessa espécie de conflito.

Geoffrey Hazard (1999, p. 577), também nesse sentido, entende pela imperiosidade de harmonização entre as leis processuais de diversos países, com

vias a diminuir os riscos de decisões judiciais divergentes, chegando, inclusive, a propor um Código de Processo Transnacional.

Em face dessas e de outras situações e de problemas cada vez mais observáveis, em especial quanto a temas como aplicação de direitos sociais e de políticas públicas, deve-se ter em mente que, em função de toda a base principiológica que rege as normas processuais civis em um Estado Democrático de Direito, a forma e o procedimento não podem mais ser empecilhos, por si só, para a efetivação dos direitos, mormente os fundamentais. O modelo atual de processo civil deve enfatizar a lealdade e a boa-fé dos sujeitos do processo, fazendo, assim, com que se dê ênfase à real finalidade daquele, qual seja, a tutela de direitos. (MENDES e SILVA, 2018, p. 432)

Ademais, fica claro que o papel do Poder Judiciário não pode mais ser apenas o de servir como a *boca da lei*[63], mas sim de, em conjunto com os demais atores do processo, ter uma função mais ativa na interpretação das normas e na busca da efetiva concretização dos direitos.

Wayne Morrison (2012, p. 498 e 499) explica que, sobretudo a partir da década de 1960, fica evidente que as ciências sociais não devem exercer um papel de mera descrição, mas sim de interpretação. A moderna hermenêutica jurídica vem rejeitar a metafísica de um observador externo independente que procura a

---

[63] João Maurício Adeodato (2009, p. 77-78) refere que a separação de poderes, historicamente, designa um dos pilares na origem do Estado Democrático de Direito no Ocidente, nascendo no contexto do constitucionalismo liberal do século XVIII. Aduz, ainda: "De acordo com esse princípio da separação ou inibição recíproca de poderes, cabe ao judiciário aplicar contenciosamente a lei, servindo como elo de ligação entre a norma geral posta pelo legislativo ou executivo e o caso individualizado e único que lhe é levado no conflito concreto. Nesse mister, que só deve exercer quando provocado, espera-se do judiciário uma neutralidade ética e um domínio técnico diante do direito, ou seja, da lei. A Constituição Francesa de 1791, por exemplo, proibia o legislativo de julgar e impedia os tribunais de interferir no poder legislativo, expressamente vedando suspender a execução de leis. Sendo neutro, o judiciário é descarregado de responsabilidades políticas, livrando-se de eventuais discussões sobre os valores-fins, positivados na lei do Estado, e sobre as regras processuais para a decisão, as quais estão, em tese, excluídas de suas atribuições. Ao executivo, também dentro do império da lei, cabe a administração e realização das finalidades. [...]. Primeira das grandes escolas positivistas, também nascida no final do século XVIII, a *École d'Exégèse* francesa afirma ser a generalidade um elemento essencial da norma jurídica, ficando ao juiz o mero papel de *bouche de la loi* (boca da lei), pois *in claris non fit interpretatio* (na clareza – da lei – não cabe interpretação), expressão que, apesar de estranha à Roma clássica, foi estrategicamente apresentada em latim pelos exegetas franceses. Daí o peso do poder legislativo, responsável pela elaboração de leis, discursos genéricos dos quais, supostamente, são deduzidas as decisões concretas."

objetividade, passando a valorizar a metafísica de um cientista comprometido que pertence a uma tradição e trabalha com os recursos intelectuais dessa tradição.

Nessa esteira de valorização da interpretação e de aplicação de princípios[64] constitucionais e processuais ao caso concreto, pode-se dizer que o chamado *processo estrutural* passa a ganhar relevo e importância.

5.3 Modelo cooperativo de processo civil

Antes de adentrar e de tratar sobre o processo estrutural propriamente, e ainda em referência à ineficácia do modelo tradicional de solução dos litígios, indica-se que houve mudanças nos paradigmas processuais civis adotados no Brasil no decorrer dos anos, o que vem a influenciar, atualmente, na possibilidade de emprego do processo estrutural.

De modo bastante suscinto, pode-se dizer que já houve a utilização tanto do modelo de processo civil dispositivo[65], em que se dava grande protagonismo às

---

[64] Alguns conceitos sobre o que são princípios podem ser encontrados em Robert Alexy. Segundo o autor alemão, as normas são gênero, o qual se subdivide em duas espécies: regras e princípios. Em ambos os casos, trata-se de expressões básicas do dever, da permissão e da proibição. Contudo, princípios seriam normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, ou seja, seriam mandamentos de otimização, caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Por outro lado, as regras seriam normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas, contendo, assim, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. (ALEXY, 2008, p. 87 e 90-91) Ainda, segundo o jurista alemão: “Um conflito entre regras somente pode ser solucionado se se introduz, em uma das regras, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida. [...] Ao contrário do que ocorre com o conceito de validade social ou de importância da norma, o conceito de validade jurídica não é graduável. Ou uma norma jurídica é válida, ou não é. Se uma regra é válida e aplicável a um caso concreto, isso significa que também sua consequência jurídica é válida. Não importa a forma como sejam fundamentados, não é possível que dois juízos concretos de dever-ser contraditórios entre si sejam válidos. Em um determinado caso, se se constata a aplicabilidade de duas regras com consequências jurídicas concretas contraditórias entre si, e essa contradição não pode ser eliminada por meio da introdução de uma cláusula de exceção, então, pelo menos uma das regras deve ser declarada inválida. [...] As colisões entre princípios devem ser solucionadas de forma completamente diversa. Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro princípio, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência. Conflitos entre regras ocorrem na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios – visto que só princípios válidos podem colidir – ocorrem, para além dessa dimensão, na dimensão do peso.”. (ALEXY, 2008, p. 92)

partes em comandar o processo, e onde o juiz deveria possuir um papel formal e distante dos problemas, bem como já se fez uso do modelo processual de caráter inquisitivo, possuindo o magistrado grandes poderes.

Atualmente, o princípio da cooperação surge da junção dos princípios do devido processo legal, da boa-fé processual e do contraditório, e, a partir dele, é que se define o modo como o processo civil deve se estruturar no direito brasileiro. (DIDIER JR., 2011, p. 211-212)

Esse novo modelo, denominado de cooperativo, e tido como o mais adequado para uma Democracia, é caracterizado pelo redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual, e não apenas como um mero espectador do duelo entre as partes. Ou seja, o contraditório volta a ser valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento da decisão judicial, e não apenas como uma regra formal que deveria ser observada para que a decisão fosse válida. A condução do processo também deixa de ser determinada quase que exclusivamente pela vontade das partes, como ocorria no modelo dispositivo. (DIDIER JR., 2011, p. 211-212)

Ademais, também não se pode afirmar que há uma condução inquisitorial do processo pelo órgão jurisdicional, em posição assimétrica em relação às partes, como se dava no modelo inquisitivo. Deve-se buscar, isso sim, uma condução cooperativa do processo, sem destaques a algum dos sujeitos processuais. (DIDIER JR., 2011, p. 211-212)

---

[65] Fernando da Fonseca Gajardoni (2018, p. 278-279) diz que, em regra, os sistemas jurídicos filiados ao tronco anglo-saxão são predominantemente adversariais, enquanto que, nos sistemas vinculados à família romano-germânica, preponderam os modelos inquisitoriais. Segundo ele, no modelo clássico, simétrico e persuasivo da *common law*, dito adversarial, o procedimento se caracterizava pelo desenvolvimento de diálogo entre as partes e pela passividade do juiz diante da investigação da verdade e da disciplina do procedimento. Dessa forma, punha as partes em pé de igualdade, cabendo ao juiz papel de expectador dos debates e fiscalizador das regras do jogo, sendo-lhe, na origem, vedado intervir na inexistência de discordância de um dos litigantes quanto ao comportamento do outro, pois que o direito processual nestes sistemas é disponível como regra. Refere, ainda, que no modelo moderno ou assimétrico, dito inquisitorial, o procedimento, originariamente, era caracterizado por forte ativismo judicial, ou seja, por um juiz que tinha papel ativo no procedimento e na investigação da verdade. Sua característica de assimetria decorria justamente por conta desta participação do juiz que, verticalizando a relação jurídica processual, acabava por desigualar a relação de isonomia entre as partes, havendo uma verdadeira apropriação do processo pelo Estado-juiz, já que todo o procedimento era minuciosamente regrado pela lei ou pelo juiz, ainda que, em menor ou maior grau, pudesse ocorrer alguma possibilidade de convenção ou intervenção das partes a respeito.

Percepção similar é a de Cassio Scarpinella Bueno (2020, p. 57), quando indica que o modelo de processo estabelecido pelo CPC de 2015, em plena harmonia com o modelo constitucional, é, de forma inequívoca, de um processo cooperativo. Este é o local em que todos os sujeitos processuais (as partes, eventuais terceiros intervenientes, os auxiliares da justiça e o próprio magistrado) devem cooperar e colaborar entre si com o intuito de se alcançar uma finalidade comum, qual seja, a prestação jurisdicional, conforme comando estampado no art. 6º do Código de Processo Civil.

Para Daniel Mitidiero (2012, p. 69-70), a colaboração pode ser caracterizada como um modelo que se estrutura a partir de pressupostos culturais que podem ser enfocados sob o ângulo social, lógico e ético. Do ponto de vista social, o Estado Constitucional de modo nenhum pode ser confundido com o Estado-Inimigo. Ou seja, da mesma maneira que a sociedade pode ser compreendida como um empreendimento de cooperação entre os seus membros visando à obtenção de proveito mútuo, o Estado também deixa de ter um papel de pura abstenção e passa a ter que prestar positivamente para cumprir com seus deveres constitucionais. Analisado sob o ponto de vista lógico, o processo cooperativo pressupõe o reconhecimento do caráter problemático do Direito, reabilitando-se a sua feição argumentativa, devendo seguir uma lógica dialética. E do ponto de vista ético, o processo pautado pela colaboração é encarado como um processo orientado pela busca da verdade, pautado na boa-fé subjetiva e objetiva.

Assim, a colaboração no processo é um princípio jurídico, que impõe um estado de coisas que tem de ser promovido, tendo que organizar um processo justo e idôneo. Para que isso ocorra, os seus participantes têm de ter posições jurídicas equilibradas ao longo do procedimento, sendo necessário um novo dimensionamento de poderes no processo, o que implica necessidade de revisão da cota de participação que se defere a cada um de seus participantes ao longo do arco processual. Logo, a colaboração tem por missão organizar a participação do juiz e das partes no processo de forma equilibrada. (MITIDIERO, 2012, p. 71)

Debora da Silva Vieira, Rosalina Moitta Pinto da Costa e Gisele Santos Fernandes Góes (2020, p. 68), por sua vez, afirmam que o CPC/2015 trouxe, desde o seu berço, a índole cooperativa, tendo, como alvo, a cooperação das partes com

vistas à solução do litígio, sendo tal processo cooperativo permeado pelo formalismo-valorativo. Isso decorre do fato do magistrado ser aberto ao diálogo, participando efetivamente do processo com as partes e assumindo uma posição paritária.

Tem-se, diante de tudo isso, que são impostos ao magistrado deveres de esclarecimento, diálogo, prevenção e auxílio às partes, de modo que o processo possa se consolidar como um verdadeiro instrumento de efetivação dos direitos e garantias fundamentais, não se falando em qualquer comprometimento de imparcialidade do órgão jurisdicional e nem de prejuízo à participação de qualquer sujeito no processo. A natureza principiológica da cooperação vai, isso sim, obrigar os sujeitos processuais a pautarem as respectivas condutas, sejam elas na iniciativa ou no desenvolvimento do processo, em deveres de lealdade, eticidade e colaboração, com a finalidade de se alcançar um resultado decisório de trabalho em coautoria. (SOUZA NETTO; GARCIA, 2016, p. 417)

Partindo-se, então, da premissa de que, nos dias atuais, adota-se no Brasil um modelo de processo cooperativo, passa-se à análise de como o processo estrutural pode ser plenamente usado e aplicado em determinadas situações, e, ainda, de acordo com a legislação atualmente já existente.

5.4 Processo estrutural como possibilidade de resolução de alguns conflitos que envolvam coletividades

Para se perceber a possibilidade de uso do processo estrutural junto ao vigente cenário jurídico brasileiro, será feita uma análise do contexto histórico do seu surgimento, da questão do ativismo judicial em tais processos, bem como das suas características.

A qualificação da falta de acessibilidade como um problema estrutural, a possibilidade de seu manejo pela Defensoria Pública, bem como a referência a quais instrumentos jurídicos podem ser nele adotados também serão objeto do presente tópico.

5.4.1 “Nascimento” do processo estrutural

Tem-se que o processo estrutural possui seu primeiro exemplo no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, ocorrido nos Estados Unidos da América ainda no início da década de 1950[66].

Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020, p. 1-2):

> A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, a partir do ativismo judicial que marcou a atuação do Poder Judiciário norte-americano entre a partir da década de 1950. Trata-se de concepção com viés muito pragmático; não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de atuação do Poder Judiciário.
>
> Tudo começou em 1954, com o caso Brown vs. Board of Education of Topeka. A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se se chamou de structural reform.

Mariela Puga (2021, p. 140) também se refere ao caso *Brown* como uma *litis estructural*, já que seus detalhes exemplificam o modo como a função *performativa* do Judiciário permite alcançar práticas que, anteriormente, se entendia como não passíveis de debate judicial. Assim, para ela, o caso não foi apenas de um simples controle de constitucionalidade, mas sim do exercício desse controle sobre um litígio estrutural.

A visão de Arenhart, Osna e Marco Félix Jobim (2021, p. 18) não destoa de tais perspectivas, para quem a história do processo estrutural tem seu início com

---

[66] Owen Fiss e Vitorelli entendem que o primeiro litígio estrutural não surgiu especificamente com a decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Brown v Board of Education of Topeka*, mas sim, apenas em um segundo momento, chamado de *Brown II*, a partir da implementação de decisões de obrigação de fazer e de não fazer (*injuctions*) por parte de juízes federais. Fiss (2021, p. 999) é categórico: "A *structural injuction* não foi herdada de uma hierarquia superior. Surgiu quando os juízes federais procuraram implementar a decisão da Suprema Corte de 1954, em *Brown v. Board of Education* [...] Pressionado pelas forças das circunstâncias, o judiciário federal transformou a medida liminar tradicional em uma ferramenta para gerenciar esse processo reconstrutivo.". Por sua vez, afirma Vitorelli (2021, p. 74 e 76): "O processo coletivo estrutural nasceu de uma necessidade eminentemente prática, quando as luzes se pagaram em *Brown v. Board of Education*. O *Chief Justice* Warren, responsável pela decisão, adotou a posição de que ela deveria expressar um consenso da Corte, pois a mudança de entendimento que se pretendia realizar seria enfraquecida pela existência de votos vencidos. O preço a pagar pela unanimidade foi o baixo grau de detalhamento do voto publicado. *Brown* é uma decisão sucinta, que diz apenas que a segregação é ilegal. [...] O caso *Brown*, portanto, não é um exemplo de processo estrutural. Foi a sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu, gradativamente, essa característica".

decisões exaradas pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América entre o período que vai de 1953 a 1969[67].

Especificamente quanto ao caso *Brown*, foi por meio dele que se reconheceu a inconstitucionalidade da doutrina até então vigente no país em termos de segregação racial, a do *separate but equal*[68]. Esta, por sua vez, havia sido admitida pela própria Suprema Corte, no ano de 1896, quando analisou e julgou o caso *Plessy v. Ferguson*.[69]

Àquela época, no final do século XIX, negros eram tratados e considerados como cidadãos de segunda classe, motivo pelo qual medidas segregacionistas[70] eram tidas como naturais, em especial nos estados do sul dos EUA.

---

[67] Esse período foi marcado pela Presidência do *Chief Justice* Earl Warren, motivo pelo qual a Suprema Corte dos Estados Unidos, à época, ficou conhecida como Corte de Warren. Ademais, por terem sido julgados diversos processos sobre direitos civis, também passou a ser chamada de *Civil Rights Court*. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 18)

[68] Um paradigmático caso que tratou sobre a questão racial foi *Dred Scott v. Sandford*, julgado em 1857 pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Dred Scott era um escravo da família Sandford e, após acompanhá-los em algumas viagens para locais em que a escravidão não era permitida, ajuizou uma demanda judicial, argumentando que não poderia mais permanecer como escravo, na medida em que a sua passagem e residência em territórios livres deveria lhe garantir liberdade. O caso chegou à Suprema Corte, que decidiu que Dred Scott não tinha direito de acessar os tribunais, pois não seria cidadão. Tal decisão é considerada, para alguns, como um dos estopins da Guerra de Secessão, que ocorreu entre 1861 a 1865. Neste último ano, a XIII Emenda à Constituição aboliu a escravidão nos EUA. Contudo, alguns Estados passaram a editar leis próprias que previam a separação entre brancos e negros para uso e acesso a alguns locais.

[69] Alguns anos após o caso *Dred Scott v. Sandford*, a Suprema Corte estadunidense, agora já em 1896, julgou o caso *Plessy v. Ferguson*. Tal demanda dizia respeito à situação de Plessy, um cidadão que era tido como 7/8 branco e 1/8 negro e que, em uma viagem de trem, adentrou em um vagão destinado exclusivamente a brancos, indicando que, por seu ato, não poderia sofrer qualquer tipo de sanção, já que aquele sistema de segregação seria inconstitucional. Sua demanda, então, foi levada aos Tribunais e chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos da América, que declarou que as leis de segregação eram constitucionais, desde que adotadas as medidas do *separate but equal*. Ou seja, para a Corte, as leis e medidas de segregação entre pessoas negras e brancas não poderiam ser consideradas como racistas, já que todos seriam tratados de maneira iguais, ainda que tivessem que conviver em ambientes separados.

[70] Roberta Fragoso Menezes Kaufmann (2010, p. 35) elenca alguns exemplos de ementas de leis segregacionistas nos Estados Unidos da América: "• Enfermeiras – Não se pode demandar o trabalho de enfermeiras para trabalhar em hospitais, públicos ou privados, se houver pacientes negros; • Ônibus – Todas as estações de passageiros devem ter pontos de espera separados e os assentos no ônibus devem ser separados para os brancos e para os negros; • Estradas de ferro – O condutor de cada trem de passageiros é solicitado a designar cada passageiro ao carro ou à divisão do carro e designar a qual raça o passageiro pertence; • Restaurantes – Será ilegal conduzir um restaurante ou outro lugar que sirva comida na cidade no qual brancos e negros sejam servidos no mesmo cômodo, a não ser que os brancos e as pessoas de cor estejam efetivamente separados por uma sólida divisória estendida desde o chão até a distância de 2 metros ou mais e a não ser que seja providenciada uma entrada separada na rua para cada compartimento; • Piscinas e casas de bilhar – Será ilegal para um negro e um branco jogarem juntos, ou na companhia um do outro, qualquer jogo na piscina ou de bilhar; • Banheiros masculinos – Todos os empregadores de homens

Contudo, cinco décadas depois, com a alteração cultural pelo qual passou o país, a Suprema Corte alterou seu entendimento. O contexto histórico de migrações internas, bem como de mudanças culturais e econômicas nos EUA, em que se insere o caso *Brown v. Board of Education of Topeka,* parece se misturar e se confundir com o próprio contexto jurídico com o qual culminou em seu julgamento pela Suprema Corte.

A política adotada por alguns estados do norte dos EUA, em busca de alcançar maior tolerância racial, acabou por resultar no fortalecimento da política para os negros, bem como no aumento de seu poder. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 21) Além disso, a migração de milhões de pessoas negras em busca de maior tolerância racial, advindas da região sul em direção às cidades do norte, foi um importante fator para se chegar à construção do caso *Brown*. A chegada dessas pessoas aos centros urbanos demonstrou que a sociedade estadunidense não estava preparada para esse fator social, fazendo com que, em muitas situações, a diferença racial fosse alvo de menor valia do negro frente ao branco. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 22)

Dessa forma, por volta dos anos 1950, ficou notório que muitas coisas precisavam mudar nos EUA. Não obstante a existência de maior tolerância encontrada nas cidades do norte, ainda assim, não havia um modelo sem segregação por completo. Tais fatores, desse modo, passaram a ser motivo de avaliação pela Suprema Corte no período.[71] (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 21-23) Nesse contexto de inevitáveis mudanças pelas quais passaria a sociedade norte-americana, Linda Brown teve seu caso levado ao Judiciário estadunidense, questionando o sistema escolar segregacionista até então em vigor.

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Marina de Almeida Rosa (2020, p. 13) indicam que a situação levada à Suprema Corte em *Brown v. Board of Education*

---

brancos e negros devem providenciar banheiros separados entre eles; • Casamentos entre raças – Todos os casamentos entre uma pessoa branca e um negro são, por meio desta lei, para sempre proibidos; • Educação – As escolas para crianças brancas e as escolas para crianças negras devem ser administradas separadamente.”.

[71] Não necessariamente estruturais, mas que se enquadram como casos de discriminação racial, citam-se, apenas entre 1954 e 1962: *Muir v. Louisville Park Theatrical Ass’n*, *Mayor of Baltimore v. Dawson*, *Hawkins v. Board of Control*, *Gayle v. Browder*, *New Orleans City Park Improvement Ass’n v. Detiege*, *Turner v. City of Memphis*, *Schiro v. Bynum*. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 25)

of Topeka se referia a uma criança negra, de nome Linda Brown, cuja família pleiteava a sua admissão em uma escola pública destinada a crianças brancas na cidade de Topeka, Estado do Kansas. Linda era obrigada a caminhar cerca de dois quilômetros até chegar à sua escola, mesmo havendo uma outra bem mais próxima à sua casa, mas que aceitava apenas crianças brancas. Como a inscrição de Linda na escola destinada às crianças brancas foi negada, seu pai buscou auxílio junto à *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), levando a demanda aos tribunais.

Ao final do julgamento, decidiu-se de maneira contrária às normas segregacionistas. Para fins de estudos processuais, entretanto, mais importante do que saber o que a Corte decidiu, é perceber o modo como a execução da decisão precisou ser encarada pela sociedade e pelo Judiciário para possuir efetividade.

Vitorelli (2021, p. 74-75) explica como ocorreu a implementação da decisão da Suprema Corte:

> Brown é uma decisão sucinta, que diz apenas que a segregação é ilegal.
>
> [...]
>
> Fica claro que a Suprema Corte disse “o que”, mas não disse “como”. Esse segundo momento, que ficou conhecido como *Brown II*, confirmou a impressão de que a Suprema Corte iria se abster de responder às perguntas difíceis remanescentes. A Corte devolveu os casos pendentes aos juízes de origem para “adotar providências compatíveis com esse julgamento, expedindo as ordens para tanto necessárias, de modo a fazer com que as partes ingressem em escolas públicas não segregadas com base em raça com a máxima urgência”. Não foi fixado qualquer parâmetro concreto, de modo ou de tempo, para que se produzisse ou avaliasse uma alteração que significava, na prática, mudar todo o sistema educacional de diversos estados, afetando milhares de crianças e pais, além das instituições administrativas responsáveis pela gestão das escolas.
>
> Assim, os juízes inferiores começaram a criar, por conta própria, modos de implementar essa decisão, voltando-se para o uso de *injuctions*, ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer. [...] Na era pós-*Brown*, elas se tornariam o principal instrumento para determinar que os servidores públicos encarregados da organização escolar adotassem comportamentos tendentes à dessegregação, em meio à forte resistência política e popular de algumas localidades.

Estava plantada, naquele momento, a gênese do processo estrutural.

5.4.2 Ativismo judicial em processos estruturais

Fiss (1985, p. 36) chama a atenção para o fato de que direitos não são premissas, mas sim conclusões. Logo, eles surgem por meio da tentativa de dar significado e expressão concretos aos valores incorporados em um texto jurídico oficial, sendo o julgamento um processo interpretativo por meio do qual direitos são criados e aplicados. Para ele, essa sempre foi a função de adjudicação clássica. Ocorre que, nas últimas décadas, uma nova forma de adjudicação constitucional surgiu, sendo a mesma destacada por duas características principais: a) consciência de que a ameaça básica aos valores constitucionais não é representada por indivíduos, mas pelas operações de organizações de grande escala, as burocracias do Estado; b) compreensão de que, a menos que as organizações que ameaçam esses valores sejam reestruturadas, as ameaças aos valores constitucionais não podem e não serão eliminadas. Dessa feita, o processo clássico seria inadequado para a salvaguarda desses valores, devendo, na verdade, existir um verdadeiro novo modo de litigância, a chamada reforma estrutural.

Contudo, o próprio autor norte-americano esclarece que há grandes perguntas a serem respondidas, pois, além de soluções, os processos estruturais podem trazer graves problemas, devendo-se reconhecer dois principais. Um deles seria de caráter instrumental, baseado na questão de como a organização burocrática deve ser reestruturada para remover a ameaça aos valores constitucionais? Já o segundo problema diria respeito à questão da legitimidade, pois deve ser perguntado se a reforma estrutural é uma tarefa apropriada para o judiciário? (FISS, 1985, p.37).

Ou seja, qualquer análise que se faça sobre processo estrutural irá perpassar, necessariamente, pela questão do chamado ativismo judicial[72], já que

---

[72] Jobim e Zulmar Duarte de Oliveira Junior (2021, p. 718) indicam que a expressão *judicial activism* foi cunhada no ano de 1947, pelo historiador estadunidense Arthur Meier Schlesinger, na *Fortune Magazine*, em um artigo denominado "*The Supreme Court: 1947*", que tinha por intuito demonstrar a atuação da Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Ainda de acordo com aqueles, atualmente, o termo ativismo judicial, a depender da leitura que se faça, pode ou carimbar posturas autoritárias e inconstitucionais, que representam usurpação e excesso de poder, ou dizer respeito a posturas judiciais que deem concreção ao ordenamento jurídico, em especial o constitucional, dando-lhe eficácia quando esvaziado por posturas institucionais omissivas e inconstitucionais. Na perspectiva dos autores: "[...] frente à ambiguidade conotativa da expressão, possível a (re)construção de um conceito de ativismo judicial que não seja negativo, mas que possa expressar uma postura hermenêutica ativa no emprestar eficácia plena e integral ao direito positivo, mormente de matriz constitucional. [...] Não se trata de emancipar o juiz da observância do direito positivo; não se trata de outorgar mandato para que o juiz construa disposições normativas a partir dos seus juízos de oportunidade e conveniência; não se trata de possibilitar ao juiz, com base em visões

tanto este quanto aquele trilham um caminho de que deve haver uma releitura da visão tradicional do princípio da tripartição dos poderes, na medida em que haverá intervenções de um Poder em outro para que se chegue a uma decisão judicial efetiva em determinadas matérias.

Segundo Abram Chayes (1976, p. 1307), temos investido muito tempo e energia no esforço de definir qual a função precisa da atividade judicial. Isso porque a separação de poderes seria bastante cultuada em virtude de nossa retórica política e judicial, contudo, sempre foi difícil classificar todas as atividades do governo em apenas três categorias organizadas e mutuamente exclusivas. Na prática, os funcionários governamentais, incluindo juízes, exercem uma grande e confusa mistura de poderes. E isso não significa que as características institucionais sejam irrelevantes quando da atribuição de suas respectivas tarefas. No entanto, tais considerações devem ser tomadas muito mais como advertências, não devendo ser decisivas. O Judiciário, por exemplo, pode vir a ter algumas vantagens institucionais importantes para as tarefas que está assumindo.

Na visão de Gerald N. Rosenberg (1991, p. 10 e 22), ao tratar sobre a efetividade e o papel das Cortes em produzirem significativas reformas sociais no sistema normativo estadunidense, há duas grandes correntes sobre o tema. Para o autor, a visão de um Tribunal Limitado (*Constrained Court*) indica que as cortes não são eficazes produtoras de significativas reformas sociais em virtude de três razões: a natureza limitada dos direitos constitucionais, a falta de independência judicial e a incapacidade do judiciário de desenvolver políticas adequadas e sua falta de

---

abstratas sobre conceitos jurídicos, a construção de textos normativos casuísticos. Trata-se, porém, de evitar a perpetuação de omissões na aplicação do direito positivo, cujos núcleos deônticos sejam claros, sob o argumento da necessidade de atuação de outros poderes que inconstitucionalmente, ou ilegalmente, abstêm-se; trata-se de evitar que o monopólio da atividade jurisdicional seja esvaziado por posturas abstencionistas na resolução de conflitos que sejam submetidos ao Poder Judiciário; trata-se de permitir a aplicação do direito por parte do juiz quando chamado a desenvolvê-lo pelo Poder Legislativo, pela utilização de conceitos jurídicos determinados, conceitos ou tipos abertos. [...] Tanto desaplica o direito positivo aquele que ultrapassa seus limites, quanto aquele que não perfaz o seu raio de abrangência. Logo, a expressão ativismo judicial, em tal compreensão, passa a ter uma conotação neutra (nem positiva, tampouco negativa), representando posturas judiciais ativas no desenvolvimento do direito, mas sem ultrapassar seus limites, respeitando a tradição. [...] Então, uma proposta interessante, é o que já vem ocorrendo como um meio termo entre o ativismo monológico e a autocontenção judicial, que seria o ativismo judicial dialógico, equilibrando a atividade jurisdicional a partir de um profícuo debate, ouvindo partes, interessados, demais poderes e sociedade civil em geral, por meio das técnicas já existentes e possíveis outras, o que responderia, em muito, críticas feitas a expressão em sua forma original.”. (JOBIM; OLIVEIRA JUNIOR, 2021, p. 725-727)

poderes de implementação. Já os entusiastas de um Tribunal Dinâmico (*Dynamic Court*) argumentam, por outro lado, que a peça-chave para seu modelo dar certo deve ser a crença de que os tribunais estão livres de restrições eleitorais e arranjos institucionais que impedem grandes mudanças, pois os tribunais têm a capacidade de agir onde outras instituições não desejam politicamente ou são estruturalmente incapazes de prosseguir.

Por seu turno, quando trata sobre a questão do ativismo judicial, Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 174-176) defende que há algumas posturas institucionais que os órgãos do Poder Judiciário podem ter, sendo elas de deferência e de responsividade (posturas clássicas), às quais outras duas se opõem, a omissão e a usurpação (posturas degeneradas). E, entre esses quatro tipos de comportamento, existiria uma zona de penumbra, onde haveria um campo de enorme discricionariedade.

Em explicação a tais posturas, Vieira (2018, p. 174-175) aduz que por deferência se deve entender a conduta institucional que demonstra um elevado grau de respeitabilidade ao legislador que definiu o conteúdo de um direito ou regulamentou o seu exercício ao complementar ou regular a constituição, sendo, assim, uma atitude de acatamento à vontade dos representantes da maioria da população. Por sua vez, em contraponto, a omissão indica uma incapacidade em cumprir com a obrigação fundamental de “guardar a constituição”, resultante de falta de autoridade, integridade, tradição ou autonomia do campo jurídico diante da esfera política, demonstrando que as cortes não estão cumprindo com sua missão.

Ao tratar da responsividade, Vieira (2018, p. 175-176) fala que ela está associada à ideia de que o Judiciário deve estar ativamente envolvido em prover respostas para que a constituição e os direitos fundamentais, em especial, sejam efetivados na maior extensão possível. Enquanto isso, na usurpação, o Judiciário avançaria sem justificativa normativa sobre as funções de outros poderes, tendo por objetivo substituir decisões políticas ou técnicas tomadas por eles.

Para ele, ainda, não restam dúvidas de que o constituinte originário conferiu ao Judiciário a obrigação de assumir uma postura responsiva, ao menos do que tange à proteção dos direitos fundamentais. (VIEIRA, 2018, p. 177-178)

Rodrigo Brandão (2022. p. 22), por seu turno, faz um alerta:

> [...] o uso do termo “ativismo judicial” para designar apenas o emprego de normas e de métodos fluidos com um *animus* criativo revela um conceito ambíguo que, em seu amplo uso no debate constitucional norte-americano, tem se traduzido em pouco mais do que uma crítica a – suposta – invasão do Judiciário a domínios constitucionalmente reservados a outros Poderes, tendo-se em mira, sobretudo, o ativismo progressista da Corte de Warren. Entretanto, o ativismo judicial não se refere apenas à adoção de uma postura progressista do Judiciário na tutela de direitos fundamentais, podendo, inversamente, assumir um viés conservador, como revelam as já citadas decisões proferidas pela Suprema Corte dos Estados Unidos nos casos *Dred Scott v. Sanford* e *Lochner v. New York.*

Ainda segundo o autor (BRANDÃO, 2022. p. 22), para que possam ser definidos contornos mais concretos ao conceito, são identificadas as seguintes hipóteses de ativismo:

> (i) afastamento significativo do sentido literal do dispositivo interpretado; (ii) criação de norma infraconstitucional na hipótese de inconstitucionalidade por omissão; (iii) invalidação de norma legal ou administrativa; (iv) criação ou alteração de norma constitucional; (v) imposição de medidas concretas aos Poderes Legislativo e/ou Executivo; (vi) pouca deferência a precedentes.

Dito tudo isso, e como acima já referido, a análise do processo estrutural precisa enfrentar essa temática do ativismo judicial. Isso porque, no Brasil, quanto àquele, ainda não há uma legislação que trate especificamente sobre o tema, podendo ser tipificado como uma criação doutrinária e jurisprudencial.[73] No entanto, como ainda há divergências sobre exatamente o que ele é ou o que possa vir a ser, muito se questiona sobre se, diante de um processo que se diz estrutural, pode-se falar na possibilidade de se ter um controle jurisdicional de políticas públicas. Isso fere a teoria da tripartição de poderes?

---

[73] Na mesma direção, Flavia Danielle Santiago Lima e Eduarda Peixoto da Cunha França (2021, p. 361): “Não existe um procedimento único quando o assunto são os processos estruturais. Existem, em contrapartida, diversas experiências e diferentes tipos de abordagens em torno de um mesmo fim, qual seja: o de enfrentar desafios estruturais à efetivação de direitos por intermédio da formatação que melhor atende às peculiaridades locais. Como destaca Susan Sturm, a tutela jurisdicional nos litígios complexos é uma prática em busca de uma teoria e, assim sendo, traçar possíveis estratégias em modelos de decisão judicial pode se mostrar interessante.”

Na visão de Arenhart (2015, p. 2), o controle jurisdicional de políticas públicas pode até ser algo questionado academicamente, mas, no cotidiano, é uma prática inquestionável. Diversas decisões judiciais ocorrem diariamente sobre esse tema, o que impõe ao direito processual uma preocupação sobre o assunto e uma oferta de instrumentos adequados para as novas situações. Atualmente, o controle jurisdicional de políticas públicas ocorre de forma irresponsável, e não porque os juízes que atuam nos processos ajam de modo incorreto, mas sim em face dos instrumentos processuais empregados para esse controle serem manifestamente inadequados. Ainda, tanto as demandas individuais quanto as demandas coletivas brasileiras mostram-se insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas.

Nesse sentido, há necessidade de mutação e adaptação do processo civil coletivo ordinário às chamadas decisões estruturais, pois se deve recompor a capacidade de atuação do processo, em um sentido mais atento às exigências reais. Se a noção de congruência indicava uma atuação mais limitada e comedida por parte do Judiciário, agora é preciso haver um redimensionamento daquela, onde as decisões estruturais possam desempenhar um relevante papel. A decisão judicial precisa se sujeitar a uma lógica ampla de proporcionalidade, debatendo-se seus efeitos gerais sobre o espaço social e se conjugando a justiça do caso concreto a uma macrojustiça que tenha efeitos na sociedade de modo geral. Logo, quando o processo traz para si novos problemas, é preciso que haja também novas possibilidades de resposta e de atuação, sempre se raciocinando com olhares dinâmicos e com possibilidades de mutação. (OSNA, 2017, p. 144)

França, Matheus Casimiro Gomes Serafim e Isabelly Cysne Augusto Maia (2021) possuem entendimento semelhante, ao indicarem que a soma entre judicialização da política e omissão das instâncias majoritárias traz a necessidade de uso de novos mecanismos procedimentais, com vias a dirimir a contínua e generalizada violação de direitos fundamentais, que atinge, em especial, os grupos vulnerabilizados. A resposta a tais questões, pela via processual, perpassa, dessa maneira, pela criação de remédios judiciais distintos dos comumente utilizados, uma vez que as decisões a serem exaradas serão complexas, além de se estar diante da

possibilidade de haver uma gestão judicial ativa e com um enfoque dialógico e cooperativo, que é normativamente representada pela figura do “ativismo dialógico”.

De toda forma, ainda há a necessidade de se perceber que a atual legislação pátria, por meio da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): permite a existência de decisões judiciais “consequencialistas”; indica que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados; refere que deve haver um regime de transição em caso de decisão administrativa, controladora ou judicial que estabeleça interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e imponha novo dever ou novo condicionamento de direito; etc.[74]

---

[74] A LINDB (BRASIL, 1942) assim dispõe: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Parágrafo único. (VETADO). Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. Art. 25. (VETADO). Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional,

Assim, tem-se que, apesar de toda a discussão que pode advir do modo como a expressão *ativismo judicial* possa ser usada, merece ser dito que a concepção entendida como correta pelo autor do texto é a de que ela precisa ser interpretada como o expressar de uma postura judiciária que, em momento algum, é livre para criar de modo abstrato e livre novas normas, mas que, isso sim, se vincula e se utiliza do direito positivo já existente e tenta emprestar máxima eficácia a ele, tomando-se por base, em especial, o conteúdo constitucional dos direitos fundamentais.

Logo, no caso concreto, caso haja uma prestação jurisdicional fora desse campo de atuação, não haverá que se falar em *ativismo judicial*, mas sim, em uma indevida atividade do julgador.

O que precisa ser deixado claro é que não pode ocorrer, por parte do administrador público, uma eterna omissão quanto ao seu dever de efetivar os direitos previstos no ordenamento jurídico. Como vias a repelir tal omissão, em tais casos, não haverá qualquer intromissão de um Poder em outro, mas mera aplicação das normas ao caso concreto.

Com razão parece estar Jobim (2013, p. 206), ao afirmar que a passagem do Estado liberal para o Estado constitucional trouxe imensas responsabilidades, dentre as quais se pode visualizar a existência de um “Poder Judiciário com maior poder de intervenção nos outros Poderes quando estes não conseguirem alcançar as promessas realizadas pelo atual texto constitucional”.

Lembra-se, aqui, de Konrad Hesse, em seu *A força normativa da Constituição* (1991, p. 19), para quem, embora uma Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. Assim, a própria Constituição se converte em força ativa, na hipótese de as tarefas serem concretamente realizadas e caso

---

equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. § 2º (VETADO). Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. § 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. § 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos. Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”.

haja uma disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida.

Diante de tais situações, o processo estrutural parece emergir como solução a alguns problemas de inaplicabilidade de políticas públicas[75] e direitos sociais por parte da administração estatal e, também, por particulares, já existindo propostas sobre como ele deve se caracterizar e ser concebido para se adaptar às novas realidades, o que será a seguir demonstrado.[76]-[77]

5.4.3 Características dos processos estruturais

Conforme indica Vitorelli (2018, p. 15), antes de mais nada, deve-se bem conceituar alguns termos de modo seguro, a fim de inibir discussões e retrocessos teóricos, para, a partir daí, bem desenvolver o tema.[78]

Para ele, os litígios estruturais são caracterizados como litígios coletivos que derivam do modo como uma estrutura burocrática, seja ela pública ou privada, causa, permite ou perpetua uma violação que origina um litígio coletivo. Nessas

---

[75] Projeto de Lei nº 8.058/2014 está em tramitação na Câmara dos Deputados e visa instituir processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 2014)

[76] O processo estrutural pode ser utilizado tanto em uma demanda individual como em uma ação coletiva, bem como tratar de um problema privado ou público. Nesse sentido são as palavras de Didier Jr. e Zaneti Jr. (2021, p. 587-588): “[...] os problemas estruturais não se restrigem àqueles vivenciados na esfera pública, ou que se ligam aos direitos fundamentais ou às políticas públicas [...] As ações concursais – como, por exemplo, a falência e a recuperação judicial – também se baseiam em problemas estrutrurais. [...] A dissolução de uma sociedade ou o fechamento de uma unidade fabril podem configurar um problema estrutural. [...] Outro exemplo no âmbito provado é dado por Sérgio Cruz Arenhart, ao tratar da Lei n. 12.529/2011, que estrutura o sistema de defesa da concorrência, permitindo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), dentre outras coisas, efetivar suas decisões mediante intervenção na empresa (art. 96), inclusive formulando pedido de autorização judicial para intervenção e administração total da empresa.(art. 107, §2º).”.

[77] A proposta deste trabalho será focar em um processo coletivo estrutural de caráter público, pois o objeto central do estudo é o problema estrutural da não efetivação da acessibilidade enquanto política pública voltada às pessoas com deficiência.

[78] “[...] de acordo com a doutrina norte-americana, há uma categoria de ações judiciais de interesse público (*public law litigation*), que se valem de ordens judiciais que impõem obrigações de fazer ou não fazer (*injuctions*) para a realização de direitos fundamentais (*civil rights injuctions*). Quando há necessidade de, para atingir o objetivo de tutela de um direito fundamental, reformar instituições inteiras, as ordens judiciais respectivas ficam conhecidas como *structural injuctions*. Assim, a referência ao processo coletivo estrutural (*structural litigation*) é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização, com objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro.”. (VITORELLI, 2021, p. 76)

situações, caso a violação seja apenas removida, o problema será resolvido de modo apenas aparente, pois não apresentará resultados empiricamente significativos, podendo voltar a ocorrer no futuro. (VITORELLI, 2018, p. 6-7)

Deve-se chamar atenção, também, ao fato de que o litígio estrutural atinge diversos subgrupos sociais distintos, com intensidades e de maneiras diversas, fazendo com que os interesses desses subgrupos também sejam distintos, não existindo, por isso, uma perspectiva social compartilhada. E é justamente esse o motivo pelo qual se diz que os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional, não podendo haver espaço para as categorias apenas de autor e réu. Na verdade, há áreas de interesses que podem tanto se sobrepor como se opor, a depender do contexto em que se enquadrem. Disso decorre a necessidade não apenas de se afastar um problema, mas sim de se alterar e de se corrigir o funcionamento da estrutura como um todo. (VITORELLI, 2018, p. 6 e 7)

Em face da existência de um litígio estrutural, surge, consequentemente, a necessidade de um processo estrutural. Tal processo se caracteriza, dessa forma, como um processo que tem por função, por meio de uma atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. (VITORELLI, 2018, p. 8)

Contudo, distintamente de um processo coletivo nos moldes tradicionais, o processo estrutural possuirá alguns desafios:

> [...] 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura. (VITORELLI, 2018, p. 8)

Por fim, diz que, após a decisão estrutural, esta será implementada por ordens judiciais que irão impor obrigações de fazer aos indivíduos responsáveis pela instituição que se quer remodelar. (VITORELLI, 2018, p. 10)

Já para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 2-3), tudo se inicia a partir de um problema estrutural para, após, se viabilizar um processo estrutural e, só então, se chegar a uma decisão estrutural. Para eles, o problema estrutural pode ser definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, que se caracteriza ou por uma situação de ilicitude contínua e permanente ou por uma situação de desconformidade, ainda que não ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. A partir daí, verifica-se necessário a reorganização ou a reestruturação do estado de coisas.

Por outro lado, o processo estrutural seria caracterizado por cinco situações: a) ele se pauta em uma discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outra situação de desconformidade estruturada; b) ele busca atingir uma transição entre o estado de desconformidade e o estado ideal de coisas, e, para isso, remove a situação de desconformidade por meio de uma decisão de implementação escalonada; c) desenvolve-se através de um procedimento bifásico, que deve incluir o reconhecimento e a definição do problema estrutural, além de estabelecer o programa ou projeto de reestruturação; d) seu procedimento é marcado pela característica da flexibilidade intrínseca, sendo possível que se adote formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso e de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; e) deve haver consensualidade, no sentido de albergar também a adaptação do processo. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 4-5)

Já a chamada decisão estrutural é aquela que constata um estado de desconformidade, estabelece qual é o estado ideal de coisas que pretende ser implementado, e define o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 5)

Diante de tais conceitos e considerações, algumas características podem ser apontadas como comuns e típicas a essa espécie de processo, mesmo que nem sempre estejam presentes, como a multipolaridade, a coletividade e a complexidade.

Logo, apesar de tais aspectos sugerirem que se possa estar diante de um processo estrutural, elas não são essenciais para a sua caracterização, o que deverá ser examinado sempre no caso concreto.

A multipolaridade decorre da existência de diversos núcleos de interesses e, ainda, sobre várias questões. Em alguns momentos, os grupos podem convergir, enquanto sobre outros pontos, os interesses podem divergir. Logo, não se aplica a lógica do processo civil clássico de uma demanda binária de "autor *v.* réu". Já a coletividade diz respeito ao perfil do processo que, regra geral, tem como objetivo a resolução de um litígio ou de um interesse coletivo. Por sua vez, a complexidade trata da natureza do processo em que se admitem diversos resultados.

O entendimento de Neves (2020, p. 127-128) também caminha em sentido semelhante. Para ele, os processos estruturais possuem três características principais. A primeira diz respeito à existência de um conflito de elevada complexidade e que envolve uma multiplicidade de interesses, que podem ser ora convergentes e ora divergentes. A segunda característica tange ao objetivo, que é o de uma implementação, pela via judicial, de valores públicos juridicamente relevantes. Já a terceira atribuição é a da necessidade de reforma de um comportamento de uma instituição pública ou privada.

Arenhart, Osna e Jobim, por outro lado, expõem que o "problema estrutural" tende a ser marcado por quatro características: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

A primeira qualidade, qual seja, a complexidade, não se relaciona a uma questão que seja de difícil solução ou mesmo compreensão, mas sim a uma ampla gama de possíveis soluções. Exigir-se-á do Judiciário, dessa forma, não uma intervenção pontual, interpessoal e limitada, mas, ao contrário, ela deverá ser ampla, com fiscalização constante e participação efetiva, ao longo de todo o procedimento. Por sua vez, o segundo atributo, a multipolaridade, faz referência a litígios policêntricos, pois há vários polos diferentes de conflitos, possuindo todos eles relevância para o processo. Logo, entender que todos os interesses possam se agrupar apenas em polo ativo e polo passivo seria um enorme erro, capaz, inclusive, de deslegitimar uma resposta judicial obtida no processo. Quanto à recomposição institucional, trata-se da necessidade de se readequar elementos em alguma medida

consolidados no mundo fático, fazendo-se indispensável agir de modo ativo e criativo. Por fim, a prospectividade se refere ao fato de que a atividade jurisdicional deverá se focar em uma perspectiva futura, servindo para que haja mudanças de comportamentos gerais e continuadas. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 61, 69, 71, 75, 78 e 86)

Em face de tudo isso, percebe-se que o procedimento clássico não consegue dar uma solução clara e correta para o problema estrutural, na medida em que ou todos os interesses envolvidos não serão atendidos ou o problema não será devidamente corrigido.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 9) propõem que o processo estrutural seja flexível, a ele sendo assegurados um procedimento bifásico (usando-se como *standard* o processo falimentar, pois servirá de base legal em virtude da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito) e uma flexibilização de técnicas processuais (a exemplo da atenuação das regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, da ampliação do regime de participação do processo, da atipicidade dos meios de prova, da atipicidade das medidas executivas e da atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária).

Neves (2020, p. 128-129) também apresenta algumas ponderações:

> Aponta-se a necessidade de flexibilização do princípio da congruência, permitindo-se ao juiz decidir fora dos limites impostos pelo pedido e pela causa de pedir sem que com isso sua decisão seja considerada *extra petita* ou *extra causa petendi*.
>
> A verdade é que a adstrição ao objeto da demanda pode inviabilizar um processo estrutural, porque muitas vezes a situação fática no momento da prolação da decisão será diferente daquela existente no momento da elaboração do pedido, podendo, inclusive, ter sido modificada justamente em razão da implementação de alguma decisão concessiva de tutela provisória no processo.
>
> [...] muitas vezes a causa de pedir e o pedido são imprecisos, um verdadeiro esboço dos elementos objetivos da demanda.
>
> Os limites da coisa julgada também não podem se limitar aos termos dos arts. 503 e 504 do CPC, devendo se admitir uma flexibilização sob pena de inviabilização do cumprimento de sentença, justamente em razão das complexidades fáticas que serão criadas a partir de cada etapa de tal implementação. Sugere-se nesse caso a adoção das “decisões em cascata”, da qual uma depende das consequências práticas da anterior, admitindo-se uma atividade cognitiva e executiva praticamente concomitante, sem a tradicional distinção temporal entre essas duas espécies de tutela.

> É proferida uma primeira decisão mais genérica, de conteúdo principiológico, que apenas fixa diretrizes a serem cumpridas e linhas gerais de proteção ao direito ("decisão-núcleo"), que será seguida de uma ampla cadeia de decisões específicas para que os resultados sejam obtidos, adequando a tutela à realidade imposta pelos avanços e retrocessos que fatalmente ocorrerão durante a efetivação das medidas.

O autor ressalta, ainda, que o princípio do contraditório deve ser compreendido de forma a permitir a participação de toda a coletividade, por meio de representantes adequados, sendo de fundamental importância, para isso, a implementação de consultas e audiências públicas, a participação do *amicus curiae*, do Ministério Público como *custus legis* e da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis.* (NEVES, 2020, p. 128).

Segundo ele, a execução também merece um olhar distinto, deixando de ser algo meramente impositivo e passando a ter uma forma dialética de efetivação das medidas, com ampla participação de todos os atores do processo e colocando-se a decisão final nas mãos do público e não do juiz. Assim, a real efetivação de uma decisão estrutural exigirá um acompanhamento e fiscalização tanto do Poder Judiciário como de todos os interessados, podendo, inclusive, se dar por meio de delegação da tarefa executiva e fiscalizadora para outros órgãos. (NEVES, 2020, p.128-129)

É necessário, ainda, ponderar sobre o possível efeito *backlash*[79] das decisões estruturais. Nos dizeres de Sarlet (2021b, p. 630-631), a depender do conteúdo da decisão estrutural, bem como de suas respectivas medidas, algo que poderia ser positivo tenderá a piorar ainda mais a falta de efetividade do direito que se pretende tutelar. Isso ocorre, em particular, quando as medidas não forem atendidas de modo razoável, e, ainda mais, quando elas intervêm de modo muito

---

[79] "Nesse caso, a encruzilhada que se coloca para o Poder Judiciário parece bastante clara: por mais que a tentativa de alteração imediata do cenário possa ser *legalmente* válida, sua efetivação tenderá a ser materialmente *ineficaz*. A proteção da garantia, então, seguirá sofrendo um indesejado *defict*. Compreendendo essa ressalva em perspectiva, notamos ainda que ela se relaciona em ampla medida com a própria dificuldade que perpassa qualquer tentativa de alteração de determinada cultura unicamente *de cima para baixo*; que vislumbra alterar um arranjo arraigado em determinada sociedade de maneira vertical e instantânea. Essa intenção, como regra, costuma ser ilusória [...]. Em resumo, essa ideia adota como base implícita que, embora se possa tentar superar *formalmente* a restrição a determinado direito, a existência de *entraves materiais* que inibam essa efetivação poderá levar a um efeito contrário. Nesse caso, o cenário não só não deixaria de existir, mas, ainda, poderia ser reforçado devido a resistência causadas pela decisão" (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 85)

mais incisivo na esfera de atribuição dos demais órgãos estatais, inclusive ditando o que o Legislativo e o Executivo devem fazer. Ou seja, em medidas que retiram a convencional autonomia e independência funcional dos demais órgão e que podem colidir de modo muito mais significativo com os princípios democráticos da separação dos poderes e com o princípio do Estado Social. Nessas situações, as decisões tenderiam não apenas a corrigir, anular e exigir políticas públicas, mas, de fato elaborá-las.

Como forma de evitar tais problemas, as ações do tipo estruturante precisam demandar um mínimo grau de respeito pelos demais órgãos estatais, bem como verificar a real viabilidade de sua execução. Uma forma disso acontecer é justamente ouvir e dialogar com todos os órgãos envolvidos, em um autêntico diálogo institucional, e não como um discurso de via única. Nesse ponto, as decisões estruturais devem indicar os problemas a corrigir, mas transferir a decisão de como proceder a correção aos demais órgãos constitucional e legalmente competentes para tanto. Além disso, no lugar das tradicionais medidas coercitivas, que só devem ser usadas em casos excepcionais, deve-se criar um sistema funcionalmente operativo e tecnicamente qualificado de monitoramento de caráter dialógico e representativo dos interesses e dos interessados envolvidos no processo. (SARLET, 2021b, p. 631-634)

Reforça-se, por fim, o fato de que, apesar dos processos estruturais encontrarem maior incidência no direito público e, em especial, na área dos direitos fundamentais, eles também podem ser utilizados no campo do direito privado, de modo especial à luz de demandas complexas e com múltiplos interesses. (ARENHART; OSNA, 2020, p. 143)

Assim, apesar da existência de algumas diferenças entre as visões dos autores acima trazidos, percebe-se que, na maior parte das vezes, eles dialogam entre si. Ademais, diante das demandas em massa serem uma realidade cada vez mais comum, o processo estrutural é uma via que merece atenção e uso, especialmente diante das bases principiológicas constitucionais e processuais que devem reger o processo civil brasileiro, aumentando o acesso à justiça e a busca por uma solução dialogada entre os diversos interessados.

5.4.4 Falta de acessibilidade: problema estrutural

A questão da falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade pode ser caracterizada como um problema estrutural. (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2021, p. 586) Tomando por base as características dessa espécie de litígio, expostas por Arenhart, Osna e Jobim, percebe-se que elas coincidem, de modo geral, com as do referido problema.

A complexidade, por exemplo, se dá porque há várias formas de se garantir acessibilidade, seja readequando a arquitetura de um local de uso público, seja por meio de palestras educacionais contra as barreiras atitudinais, ou, ainda, através da inserção de novos *softwares* em sítios eletrônicos para combater barreiras tecnológicas.

Já a multipolaridade pode ser enxergada na variada quantidade de grupos a serem contemplados: pessoas que necessitam fazer uso de transportes públicos; grupos que não conseguem acessar prédios públicos por falta de elevadores; pessoas que sofrem com situações de preconceito em escolas etc.

Por seu turno, a necessidade de reestruturação institucional é completa, iniciando pela capacitação dos funcionários que trabalham no atendimento ao público de um determinado órgão, passando por realinhamento financeiro do ente para implementação de políticas públicas que promovam intervenções urbanísticas em logradouros, chegando até a reanálise de normas técnicas e legais, em um constante diálogo interinstitucional.

Ademais, a prospectividade ocorre pela impossibilidade de se dar apenas uma decisão que corrija erros passados. Será necessário, isso sim, um enfoque no futuro, que seja capaz de modificar instituições visíveis e, também, invisíveis, como aquelas de aspecto cultural.

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2021, p. 600) sugerem, inclusive, que para que se possa constatar o estado de desconformidade vivenciado pelas pessoas com deficiência, quando da primeira fase do processo estrutural, que a instrução probatória se utilize de provas por amostragem e provas estatística. Assim, por exemplo, para se verificar se o ente público vem respeitando as regras de

acessibilidade nas construções e reformas de prédios públicos, será desnecessário aferir tal circunstância em cada um dos prédios públicos existentes, bastando que isso seja feito por amostragem.

5.4.5 Possibilidade de manejo de processo estrutural pela Defensoria Pública e alguns casos concretos

Apesar do processo estrutural, conforme acima afirmado, ter “nascido” há mais de sessenta anos nos EUA por meio do caso *Brown*, percebe-se que ele se encontra em fase de constantes estudos e evolução, sendo seu uso ainda discreto e, por vezes, desconhecido para grande parte dos estudiosos do Direito.

Conforme indica Felipe Barreto Marçal (2021, p. 48-49), para a jurisprudência e a doutrina estadunidenses, as medidas estruturantes são vistas como instrumentos hábeis a tutelar valores públicos e constitucionais, apesar de não serem o único meio.[80] No Brasil, por outro lado, elas têm sido objeto de aplicação em litígios ainda mais abrangentes, e não restritos àqueles que tratam sobre controle judicial de políticas públicas e de interesse público.

De toda forma, serão trazidos, a partir do presente momento, casos concretos como forma de construir um raciocínio de que a jurisprudência pátria já admite a possibilidade de uso do processo estrutural pela Defensoria Pública com vias a garantir acessibilidade às pessoas com deficiência.

Iniciando-se pela legitimidade da Defensoria Pública em propor ações coletivas, o Superior Tribunal de Justiça possui vários julgados sobre o tema, tanto é

---

[80] Não se pode deixar de mencionar, até em face do tempo já decorrido desde a primeira decisão, que alguns autores têm indicado haver uma certa diminuição no uso de medidas estruturantes nos Estados Unidos. Apontam-se como algumas das razões para a ocorrência de tal fato um certo desconforto surgido com o ativismo judicial, a falta de consenso da população sobre a política pública que precisa ser adotada, a limitação pela jurisprudência dos poderes dos juízes nos processos estruturantes e da concessão das medidas, a inexperiência e a falta de recursos para que o Judiciário institua políticas públicas, além de uma falta de diálogo com os agentes públicos. Apesar de tais críticas, a doutrina estadunidense permanece produzindo importantes estudos sobre o tema, o que deixa claro haver o prolongamento na utilização do instituto pelo Judiciário norte-americano, bem como a manutenção de sua importância prática para a resolução de uma série de casos. (MARÇAL, 2021, p. 48-50)

que editou uma série de Teses[81], garantindo que a instituição está apta a promover demandas coletivas em face de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, possui Tese de Repercussão Geral – Tema nº 607 – sobre a temática, deixando claro que a legitimidade da Defensoria Pública está assegurada, bastando que, em tese, pessoas necessitadas sejam as titulares dos direitos.[82]

De maneira específica quanto aos direitos das pessoas com deficiência, em que, dentre outros, se enquadra o direito à acessibilidade, há vasta jurisprudência do STJ, também editada em formato de Teses[83].

---

[81] Superior Tribunal de Justiça (BRASIL), quando da sua "Jurisprudência em teses – Edição nº 22 – Processo Coletivo II – Legitimidade", assim dispôs: "Tese 3: A Defensoria Pública detém legitimidade para propor ações coletivas na defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. [...] Tese 4: A Defensoria Pública tem legitimidade ampla para propor ação coletiva quando se tratar de direitos difusos e legitimidade restrita às pessoas necessitadas nos casos de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. [...]"

[82] Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2015) assim fixou a Tese de Repercussão Geral nº 607: "A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas.".

[83] Superior Tribunal de Justiça, quando da "Jurisprudência em teses – Edição nº 100 – Dos direitos dos idosos e das pessoas com deficiência", assim as fixou: "Tese 6: É cabível a ação civil pública que objetiva obrigação de fazer a fim de garantir acessibilidade nos prédios públicos ou privados às pessoas com deficiência. [...] Tese 7: A instalação de caixas de autoatendimento adaptados às pessoas com deficiência pelas instituições financeiras deve seguir as normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT no que não conflitarem com a Lei n. 7.102/1983, observando, ainda, a regulamentação do Conselho Monetário Nacional. [...] Tese 8: As instituições financeiras devem utilizar o Sistema Braille nas contratações bancárias (contratos bancários de adesão e todos os demais documentos fundamentais para a relação de consumo) estabelecidas com a pessoa com deficiência visual, a fim de atender ao direito de informação do consumidor, indispensável à validade da contratação, e, em maior extensão, ao princípio da dignidade da pessoa humana. [...] Tese 9: As pessoas com deficiência têm direito a um mínimo das vagas ofertadas em concurso público; caso a aplicação do referido percentual resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, desde que respeitado o limite máximo do percentual legal das vagas oferecidas no certame. [...] Tese 10: A reserva de vagas em concursos públicos destinadas às pessoas com deficiência não pode se restringir àquelas oferecidas por localidade, devendo ser computadas pela totalidade de vagas oferecidas no certame. [...] Tese 11: De acordo com as disposições do Decreto n. 3.298/1999, a avaliação da compatibilidade entre as atribuições do cargo e a deficiência do candidato deve ser feita por equipe multiprofissional durante o estágio probatório e não no decorrer do concurso público. [...] Tese 12: O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes. [...] Tese 14: É direito do devedor fiduciante a retirada dos aparelhos de adaptação de veículo automotor (pertenças) para direção por deficiente físico, se anexados ao bem principal em momento posterior à celebração do contrato fiduciário, quando houver o descumprimento do pacto e a consequente busca e apreensão do bem, entendimento que se coaduna, também, com a solidariedade social verificada na Constituição Federal e na Lei n. 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. [...] Tese 15: A regra prevista no art. 2º da Lei n. 8.989/1995, que disciplina o lapso temporal de 2 (dois) anos para a concessão da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI na aquisição de veículo automotor por

Já no STF (BRASIL, 2013) há um precedente não vinculante da Primeira Turma, que abordou de maneira incisiva a temática da acessibilidade e a possibilidade de interferência do Poder Judiciário em políticas públicas, sem que isso tenha sido entendido como indevida interferência de um Poder nas funções de outro. Na referida decisão, a Corte Suprema entendeu que a CF/88 e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência asseguram o direito das pessoas com deficiência ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração Pública adotar providências que o viabilizem, nos termos dos votos exarados no RE 440.028/SP. Além disso, foram fixados parâmetros sobre o momento e em que casos se poderá adentrar nesse mérito.

Indica-se, também, que a linha jurisprudencial quanto a esse tema já vem sendo adotada no decorrer dos últimos anos, conforme se pode perceber de outras decisões, a exemplo do RE 722778 AgR (publicado em 03/04/2014), do RE 877607 AgR (publicado em 13/03/2017), do ARE 1236773 AgR (publicado em 18/08/2020) e da ADI 2649 (publicada em 17/10/2008).

Diante dos julgados em exame, pode-se dizer que, no entendimento atual do STF, caso haja inércia e omissão por parte do Poder Executivo em dar cumprimento às normas que tratam sobre acessibilidade, com base na ponderação de princípios, caberá a intervenção do Poder Judiciário com vias a solucionar o caso, determinando que a Administração Pública adote medidas assecuratórias daquele direito constitucionalmente reconhecido como essencial, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

No que tange aos processos estruturais, eles passaram recentemente a ser citados e admitidos pelo Superior Tribunal de Justiça, como nos casos do REsp 1889201/SC (julgado em 13/04/2021), do REsp 1854842/CE (julgado em 02/06/2020) e do REsp 1733412/SP (julgado em 17/09/2019).

5.4.6 Instrumentos jurídicos que podem ser adotados em processos estruturais

---

pessoa com deficiência, deve ser interpretada de maneira a satisfazer o caráter humanitário da política fiscal; portanto é possível o reconhecimento ao contribuinte do direito à nova isenção legal na aquisição de novo automóvel quando comprovado o roubo do veículo anteriormente adquirido. [...]”.

Diante de tudo o que foi anteriormente trazido, percebe-se que o processo estrutural já é uma realidade e, muitas vezes, uma necessidade a ser adotada pelos atores que fazem parte do sistema de justiça.

Para a sua efetivação, necessário se ter em mente que, não obstante o momento do pronunciamento judicial ser importante, na lógica do processo estrutural ele não é o ápice da prestação jurisdicional. Isso porque, às vezes, serão necessárias várias decisões em cascata, que irão ocorrer e se suceder tanto na identificação do problema quanto na apresentação de possíveis soluções. Desse modo, pode ocorrer uma primeira decisão que seja genérica e apenas fixe diretrizes gerais para a proteção do direito a ser tutelado. Em seguida, virão outras mais específicas, que indiquem soluções pontuais, implicando avanços e retrocessos no âmbito daquela proteção inicialmente afirmada. Todas elas serão, assim, objeto de constante (re)análise, com o intuito de verificar, na prática, a maneira mais adequada e efetiva para se dar vazão à solução do problema e aplicabilidade do direito. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 187-188)

Pode-se, assim, dizer que existem três possibilidades de impor reformas institucionais. Nas palavras de Arenhart, Osna e Jobim (2021, p. 188-189), tais modelos são:

> [...] as formas consensuais, as soluções adjudicadas e os mecanismos dialogados (de implantação delegada). Logicamente, dada a possibilidade [...] de várias “decisões” ao longo do processo, é possível que tais formas de solução se sucedam ou se misturam em vários momentos diversos, criando verdadeira teia de momentos de decisão e de formas de decisão no curso de todo o processo.
>
> Logicamente, cada caso exigirá uma conformação específica de instrumentos de solução da controvérsia. Muito provavelmente, não haverá situação em que *apenas um desses modelos* incidirá, nem haverá dois casos que reclamarão a mesma forma de solução. Por isso, os modelos [...] servem apenas com uma pauta básica para a formulação de um desenho particular de instrumentos de solução do caso estrutural – e não como uma espécie de roteiro para o deslinde do caso estrutural.

De toda forma, independentemente do tipo de modelo adotado no caso concreto, a incessante busca pelo diálogo como um mecanismo de auxílio na busca pela solução do conflito é algo inerente ao processo estrutural, já que a construção

das saídas aos problemas demandará um constante contato entre os atores envolvidos.

Desse modo, uma vez que o Brasil adota um modelo de processo civil cooperativo, bem como diante da inexistência de regras específicas para tratar sobre processo estrutural, alguns instrumentos jurídicos já disponíveis na legislação brasileira parecem se adequar a essa realidade.

De modo extrajudicial e mesmo que em caráter pré-processual, a Recomendação[84] e o TAC[85] são institutos a serem adotados. Os métodos autocompositivos de resolução de disputas[86] e as audiências públicas[87], por sua vez,

---

[84] O instituto jurídico da Recomendação é utilizado sempre que se vislumbre que algum direito coletivo possa estar sofrendo transgressão. É usado de maneira extrajudicial e não tem força coercitiva, mas, em muitas hipóteses, soluciona os problemas de maneira consensual e sem que se tenha que manejar ação perante o Poder Judiciário. Vitorelli (2021, p. 149) entende que, no contexto de uma mudança estrutural, complexa e policêntrica, dificilmente uma recomendação lavrada unilateralmente será eficaz. Isso porque os problemas complexos não existem simplesmente porque alguém não fez o que deveria fazer, mas sim em virtude da confluência de uma série de fatores, intencionais e acidentais, que desembocam num comportamento institucional indesejado. Entretanto, as recomendações podem ajudar a cumprir o papel de remover obstáculos ao desenvolvimento da melhoria estrutural, na medida em que uma recomendação focada no cerne do problema, eventualmente, combinada com os próprios gestores, pode ser o propulsor de uma transformação. (VITORELLI, 2021, p. 149.)

[85] Em âmbito extrajudicial, outro importante meio de solução de controvérsias coletivas é o TAC, previsto no §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985. Para Ana Luiza Nery (2017, p. 251), apesar do seu manejo não ser tarefa fácil e poder demandar meses de negociação intensa, dependendo das questões discutidas, e que podem ser dotadas de complexidade, ainda assim a solução negociada do conflito é mais benéfica e eficaz para a defesa dos direitos transindividuais se comparada a provimento jurisdicional imposto no âmbito de uma ação civil. Uma das grandes vantagens de tal instituto é a eficiência e o ganho de tempo e de recursos financeiros. Numa demanda complexa, há a possibilidade de se negociar apenas alguns pontos de controvérsia, deixando outros para serem resolvidos judicialmente, por exemplo. Ou, ainda que a demanda esteja em andamento perante um juízo, não há qualquer impedimento das partes negociarem e resolverem o conflito fora do âmbito judicial, postulando apenas por sua homologação posterior.

[86] Leonardo Carneiro da Cunha (2020, p. 731) afirma que no Código de Processo Civil de 2015 existe uma valorização do consenso e uma preocupação em criar no âmbito do Poder Judiciário um espaço não apenas de julgamento, mas de verdadeira resolução de conflitos. Para ele, tal fato tem o condão de propiciar um redimensionamento e uma democratização do próprio papel do Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido, já que o distanciamento do julgador e o formalismo típico das audiências judiciais devem ser substituídos pelo debate franco e aberto, com uma figura que pretende facilitar o diálogo: o mediador ou o conciliador. Assim, surgem com importância ímpar os meios “alternativos” de resolução de conflitos, cujas vantagens podem ser a seguir elencadas: celeridade processual; redução de custos; ausência de formalismo e rigidez na tramitação processual; trata-se de um verdadeiro instrumento de pacificação social e de prevenção de solução de novos litígios. (DAIHA FILHO, 2020, p. 372) São costumeiramente chamados de meios “alternativos” de resolução de disputas (*Alternative Dispute Resolutions – ADRs*) a mediação, a conciliação e a arbitragem. Contudo, nos últimos tempos, tem-se dado preferência ao uso da expressão meios “adequados” de resolução de conflito, acabando por formar um sistema de justiça multiportas: ou seja, para cada tipo de controvérsia, deve-se usar uma forma específica de solução. Às vezes, a melhor solução se dará pela mediação, enquanto em outros casos pela conciliação, em outros, pela arbitragem e, às vezes, a própria decisão de um juiz estatal é o que melhor se

podem ser utilizados tanto em âmbito extrajudicial quanto judicial. E, em sede processual, percebe-se a possibilidade de utilização de negócios jurídicos processuais atípicos[88], a criação de *claim resolution facilities*[89], a atipicidade das medidas executivas, entre outras técnicas.

---

adequada à situação em concreto. (CUNHA, 2020, p. 697) Fernanda Tartuce (2021, p. 47) refere-se à Conciliação como sendo uma técnica de autocomposição em que um profissional imparcial intervém para, mediante atividades de escuta e investigação, auxiliar os contendores a celebrar um acordo. Aduz que, caso se faça necessário, tal terceiro deve expor as vantagens e desvantagens em suas posições e propor saídas alternativas para a controvérsia. Contudo, não deve forçar a realização do pacto. Já a Mediação é assim conceituada pela autora: "Mediação é o meio consensual de abordagem de controvérsia em que uma pessoa isenta e devidamente capacitada atua tecnicamente para facilitar a comunicação entre as pessoas e propiciar que elas possam, a partir da restauração do diálogo, encontrar formas proveitosas de lidar com as disputas [...] Ao propiciar o conhecimento das multifacetadas origens da controvérsia, a mediação permite aos envolvidos um conhecimento ampliado dos meandros do conflito e os habilita a construir, por si, a composição do litígio da maneira mais satisfatória (ou menos insatisfatória possível) à sua realidade interna e externa". (TARTUCE, 2021, p. 50) Faz-se a ressalva de que, quando a mediação envolve a Administração Pública, ela deverá respeitar, sempre e com as devidas ponderações, os princípios aplicáveis tanto ao próprio instituto da mediação (a exemplo da autonomia da vontade das partes; imparcialidade, independência, credibilidade e competência do mediador; isonomia das partes, boa-fé), quanto os princípios relativos à atividade administrativa (a exemplo da eficiência, legalidade, isonomia, publicidade, moralidade, economicidade e proporcionalidade). (CUÉLLAR; MOREIRA, 2018, p. 136)

[87] Carolina Barros Saraiva (2021, p. 254-255) explica a importância da realização de audiências públicas no bojo de processos estruturais: "As audiências públicas, então, cumprem dupla finalidade: substancialista e procedimentalista. A substancialista diz respeito à função colaborativa em relação ao conteúdo da decisão, de modo que pode ela se aproximar da realidade a ser impactada, tornando-se mais efetiva. [...] A finalidade procedimentalista, por sua vez, subsidia a legitimidade da decisão, já que construída de maneira democrática."

[88] Os negócios jurídicos processuais atípicos são uma novidade trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, tendo sua previsão no art. 190, *caput* e Parágrafo Único. Até então, a possibilidade de convenções processuais por vontade das partes estava limitada àquelas expressamente previstas por lei. A mudança na legislação, dessa forma, se coaduna com o resgate da importância da autonomia da vontade dos sujeitos no processo, com o fortalecimento da autocomposição para solução dos litígios e com o princípio da cooperação, impondo às partes, assim, maior responsabilização pela condução do processo. (TEMER; ANDRADE, 2017, p. 553) Essa possível composição em torno da programação do trâmite procedimental goza de inúmeras vantagens, já que permite aos envolvidos uma maior flexibilidade quanto ao rito processual e, também, garante uma maior previsibilidade. Dessa forma, ocorre um maior controle sobre quando e qual será a duração do procedimento, evitando maiores surpresas no decorrer do processo. (SANTOS, 2017, p. 685) Salienta-se, ainda, que seu uso não fica, de qualquer forma, adstrito aos litígios individuais. Logo, uma vez que há possibilidade de seu emprego nos processos coletivos, ele pode ser um instrumento hábil a melhor adequar os procedimentos a cada tipo de demanda, ou, ainda, às várias fases pelos quais podem passar os processos estruturais. Especificamente para os casos de negócios processuais em tutelas coletivas firmados pelas Defensorias Públicas, é o entendimento de Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Junior (2020, p. 198): "A convenção processual, prévia ou incidental, deverá ser firmada pelo defensor público com atribuição para o caso, de acordo com as regras firmadas na Lei Complementar nº 80/1994, nas leis estaduais e nos atos normativos internos de cada defensoria, em atenção ao princípio do defensor público natural, contemplado no artigo 4º-A, da Lei Complementar nº 80/1994.".

[89] Nos dizeres de Antonio do Passo Cabral e Zaneti Jr. (2019, p. 3): "[...] as claims resolution facilities são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de

No âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará, o art. 8°, inciso XXXII, da Lei Complementar Estadual nº 54/2006, traz a possibilidade de solicitação ao Defensor Público Geral para que seja formado um Grupo de Atuação Especial (GAE), que será composto por membros e servidores da instituição[90] (PARÁ, 2006), sendo tal instrumento extremamente salutar em casos de processos estruturais, pois a quantidade de informações a serem obtidas e tratadas, bem como a amplitude dos objetos merecedores de atenção em tais casos, poderão ser melhor tratados por uma equipe do que por um único membro.

Ressalta-se que, apesar da possibilidade do uso de uma dessas técnicas de modo isolado, ou mesmo da sua utilização em conjunto no decurso do processo – ou ainda em fase pré-processual –, não será feito, no presente trabalho, o estudo isolado e detalhado de cada uma delas. Optou-se, isso sim, por se escolher uma técnica que se entende que melhor se adequa à resolução do problema estrutural da falta de acessibilidade, bem como seu necessário uso pela Defensoria Pública.

A proposta da pesquisa é que a cooperação (judiciária) interinstitucional é um caminho necessário a ser traçado para a resolução dos problemas estruturais de falta acessibilidade, conforme se demonstrará no próximo tópico.

5.5 Cooperação (judiciária) interinstitucional como técnica a ser manejada nos processos estruturais

---

pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas. [...] As claims resolution facilities têm um potencial transformador na prática da tutela coletiva, e significam uma nova forma de pensar diversos institutos do direito processual: são uma nova modalidade de participação de terceiros no processo; podem ser constituídas por convenções processuais (arts. 190 e 200 do CPC (LGL\2015\1656)) ou por delegação de funções jurisdicionais por atos conjuntos (art. 69 do CPC (LGL\2015\1656)), dois temas que estão nas últimas fronteiras de pesquisa acerca das fontes das normas processuais e das funções da jurisdição no mundo contemporâneo. Também representam uma nova forma de gestão e organização do processo coletivo (case management) e podem revelar-se especialmente úteis nos litígios estruturantes. Podem ainda ser consideradas uma espécie de medida indutiva e de apoio para que se obtenha a implementação, cumprimento ou satisfação dos direitos coletivos (arts. 139, IV, 536, § 1º e 537 todos do CPC (LGL\2015\1656)).”.

[90] É o disposto na referida norma: “Art. 8º Ao Defensor Público-Geral do Estado, órgão da administração superior da Instituição, e tem como incumbência a orientação normativa, a coordenação setorial, programática e executiva, a supervisão técnica e a fiscalização dos demais órgãos e entidades dela integrantes, cabendo-lhe ainda: [...] XXXII - constituir Grupos de Atuação Especial (GAE), em caráter extraordinário e sem prejuízo das demais atribuições, compostos por membros e servidores da Defensoria Pública, respeitados os princípios do Defensor natural e da independência funcional;”. (PARÁ, 2006)

Dentro dos processos estruturais, a cooperação (judiciária) interinstitucional deve ser tratada como de suma importância para o seu bem desenvolver e para que se encontre uma efetiva solução para os problemas lá enfrentados.

Ademais, deve ser encarada, também, como uma possibilidade de diminuição das críticas ao *ativismo judicial* – seja ele enxergado por qual viés for – que pode ser encontrado nos processos estruturais, na medida em que democratizará o debate e dará maior legitimidade à tomada de decisões, bem como contará com o auxílio técnico e em conjunção de saberes advindos das mais diversas instituições e áreas do conhecimento.

5.5.1 Cooperação nacional

Partindo-se da premissa de que o modelo de processo cooperativo e o princípio da cooperação são adotados atualmente pela legislação processual brasileira, deve-se indicar que existem procedimentos e institutos jurídicos que efetivamente derivam daqueles, dentre eles o que o CPC/2015 chamou de “cooperação nacional”.

Vale ressaltar, antes de se passar a um maior aprofundamento sobre o tema, que a tentativa de implementação de um sistema de cooperação dentre juízos não teve início no CPC de 2015. Ainda em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 38 – que atualmente se encontra revogada –, que tinha por objeto a instituição, pelos Tribunais, de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário.

O referido ato normativo indicava como finalidade a institucionalização de meios para dar maior fluidez e agilidade à comunicação entre órgãos judiciários e outros operadores sujeitos do processo, não só para cumprimento de atos judiciais, mas também para harmonização e agilização de rotinas e procedimentos forenses, fomentando a participação dos magistrados de todas as instâncias na gestão judiciária. (BRASIL, 2011)

Em sede legal, a cooperação nacional, nos dias de hoje, vem disposta nos artigos 67 a 69 do CPC, claramente inspirada na Recomendação acima aludida.[91]

Segundo Nilsiton Rodrigues de Andrade Aragão (2020a, p. 451), a cooperação judiciária nacional é um instituto capaz de contribuir para o funcionamento mais eficiente[92] e menos burocrático do Poder Judiciário, apesar de ainda possuir um desenvolvimento teórico incipiente e com utilização até agora diminuta. Ela consiste em um poder/dever de ampla interação entre juízos pelos meios mais eficazes para possibilitar a gestão adequada e eficiente de atos processuais.[93]-[94]

---

[91] O CPC de 2015 (BRASIL, 2015) assim dispõe: "Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores. Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual. Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como: I - auxílio direto; II - reunião ou apensamento de processos; III - prestação de informações; IV - atos concertados entre os juízes cooperantes. § 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código. § 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos; VII - a execução de decisão jurisdicional. § 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário."

[92] José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 32), ao falar sobre o princípio da eficiência: "O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. [...] o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las."

[93] Os debates sobre gestão de corte (*Court Management*) e gestão de processos (C*ase Management*) não são novos. Já no início dos anos 1980, Judith Resnik (1982-1983, p.444) expunha suas preocupações, afirmando que ideias sobre cronogramas para litígios, regras de procedimentos para diferentes categorias de casos, criação de centros de resolução de disputas alternativas, preparação de casos, limitações de acesso ao Tribunal, penalidades para aqueles que não resolverem ações judiciais e outras situações deveriam ser vistas com cautela, já tais reformas alterariam drasticamente o mundo do contencioso civil. Mas alerta que outras mudanças igualmente de longo alcance, instituídas pelo próprio Judiciário e realizado em nome do aumento eficiência, já estavam em andamento. Para ela, se, como muitos críticos afirmam, os tribunais não podem atender as demandas que enfrentam, reformular a adjudicação pode muito bem ser apropriado. Mas, se chegou a hora de reavaliar o processo de adjudicação, o trabalho não deve ser deixado para o Judiciário, sua equipe de apoio ou um punhado de acadêmicos. Ao invés disso, a autora propõe que as questões difíceis sobre o ritmo (com que rapidez os processos judiciais devem prosseguir?), atribuição de autoridade (o ritmo deve ser decidido pelos juízes, pelos partidos ou pelo Congresso?), e a continuação da existência do processo adversarial (quem deve ser responsável

A aplicação do instituto da cooperação judiciária parece, assim, estar ligada diretamente à gestão de conflitos (seja por meio do *Court Management*, seja através de *Case Management*). Conforme alude Gajardorni (2018, p. 282), não se pode negar que o Poder Judiciário e, diretamente, os próprios juízes, tem importante papel na gestão dos conflitos. Isso porque, sem o devido controle do acervo, do volume, dos recursos materiais e humanos disponíveis e dos próprios instrumentos processuais, o processo não alcançará seu fim maior, que é conseguir dar vazão com justiça e presteza aos conflitos sociais.

Dessa feita, os poderes de gestão precisam ser encarados sob dupla perspectiva: por um primeiro olhar, faz-se necessária uma adequada gestão das Cortes (*Court Management*) para que, por meio do bom uso das técnicas de administração de recursos materiais e humanos, possam elas ter melhor desempenho qualitativo e quantitativo. Já por outro lado, através da macro e micro gestão de processos (*Case Management*), deve-se fazer uso dos institutos processuais (a exemplo da flexibilização do procedimento, inserção de ADRs, calendarização, etc.) a bem da já mencionada adequada solução do conflito. (GAJARDONI, 2018, p. 282)

Na doutrina, é possível encontrar a adjetivação da cooperação nacional como *jurídica*, *judiciária* e *jurisdicional*, sendo a expressão *cooperação jurídica* a mais genérica e a que aceita uma maior amplitude de objeto, podendo abranger órgãos que compõem o sistema jurídico como um todo, a exemplo da cooperação entre o Judiciário e a OAB, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as polícias, as secretarias de justiça etc. Já a expressão *cooperação judiciária* seria restrita à amplitude das ações dentro do Poder Judiciário, mas permitiria que se alcançassem também atividades administrativas, de cunho não jurisdicional. E a *cooperação*

---

pela investigação, preparação e apresentação do caso?) deveriam ser submetidas a um debate público mais abrangente e profundo.

[94] As gestões processual e da corte e a cooperação judiciária estão intimamente ligadas, também, à economia processual. Quanto a esse tema, afirma Neves (2020, p. 135): “O princípio da economia processual deve ser analisado sob duas diferentes óticas. A economia processual macroscópica leva em conta o sistema como um todo, ou seja, o conjunto de processos. Desse ponto de vista sistêmico, observando-se o sistema como um todo, haverá economia processual sempre que, por meio de menos atividade jurisdicional, se atingir mais ou menos os mesmos resultados. Com menos atividade exercida, os órgãos jurisdicionais poderiam produzir mais, melhor e mais rápido, e com isso todo o sistema seria favorecido. A economia processual microscópica, por sua vez, toma em conta o processo individualmente considerado, preocupando-se em diminuir os seus custos, ou seja, torná-lo mais barato.”.

jurisdicional seria a designação utilizada no *caput* do artigo 69 do CPC, podendo ser empregada para o uso dos atos jurisdicionais entre órgãos do Poder Judiciário. (ARAGÃO, 2020a, p. 452-453)[95]

Para Didier Jr. (2021a, p. 59), a cooperação judiciária deve envolver necessariamente um órgão judiciário. Caso a interação ocorra entre mais de um órgão judiciário, ela será considerada como cooperação *intrajudiciária*, e se ela se der entre um órgão judiciário e um outro sujeito, ter-se-á uma cooperação *interinstitucional*. Refere, também, que a cooperação entre órgãos judiciários pode realizar-se entre juízos vinculados a ramos distintos do Poder Judiciário, situação em que haverá uma cooperação *interjudiciária* ou *transjudiciária.*

Ainda quando se estava sem uma regulamentação infralegal sobre o tema, Alexandre Freitas Câmara (2019) demonstrava que, no 10º Encontro do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), realizado em março de 2019, havia sido aprovado o Enunciado de nº 687, que trata sobre Cooperação Judiciária, e assim dispôs: “687. (art. 69, caput). A dispensa legal de forma específica para os atos de cooperação judiciária não afasta o dever de sua documentação nos autos do processo.”.

Para Câmara (2019), os atos de cooperação judiciária são atos processuais, e como todos os atos jurídicos, têm na forma um de seus elementos constitutivos. Contudo, alerta que não se pode confundir *forma* com *formalismo*, já que este seria a exacerbação da forma, ou seja, a formalidade exagerada, algo que não está de acordo com a sistemática do atual direito processual civil brasileiro. Conforme o autor, a palavra forma em sentido estrito se refere, tão somente, ao modo de praticar o ato processual. Segundo ele, a forma dos atos processuais é disciplinada por um conjunto de quatro normas, quais sejam: liberdade, instrumentalidade, publicidade e documentação.

---

[95] O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020 (BRASIL, 2020), disciplina como “cooperação judiciária nacional” qualquer uma das suas dimensões: “Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a cooperação judiciária nacional, abrangendo as seguintes dimensões: I – a cooperação ativa, passiva e simultânea entre os órgãos do Poder Judiciário, no âmbito das respectivas competências, observados o princípio do juiz natural e as atribuições administrativas (arts. 67 a 69, CPC); e II – a cooperação interinstitucional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de justiça, que possam, direta ou indiretamente, contribuir para a administração da justiça.”

Pela regra da liberdade das formas, o ato processual não depende de forma determinada (salvo quando a lei o exigir expressamente). Esta regra, deve ser, porém, conjugada com outra, a da instrumentalidade das formas. Ademais, é preciso, ainda, observar a regra da publicidade dos atos processuais, salvo nos casos em que a lei preveja alguma restrição à publicidade. E, por fim, deve-se atentar à documentação dos atos processuais, sendo esta a única maneira de assegurar que todos os atores do processo, a qualquer tempo, tenham acesso ao inteiro teor do ato de cooperação e, por conseguinte, se possa exercer controle sobre a legitimidade desses atos e dos atos que dele resultam. (CÂMARA, 2019)

Murilo Teixeira Avelino (2015, p. 194-195) segue o mesmo entendimento, asseverando que o artigo 69 do CPC/2015 não é redigido de forma a limitar as formas de cooperação. Ao contrário, tanto o rol do *caput* (que trata sobre as formas de cooperação), quanto o rol de medidas do §2º (que diz respeito aos atos concertados entre juízes cooperantes) são exemplificativos. Tal interpretação decorre tanto da própria redação dos dispositivos quanto da aplicação direta das normas fundamentais consagradas na legislação adjetiva, quais sejam, os princípios da eficiência, da razoável duração do processo e da adequação processual.

Didier Jr. (2021b, p. 372-373), por sua vez, fala que o regime de cooperação judiciária anterior ao CPC de 2015 era caracterizado por uma disciplina legal exclusiva da cooperação por solicitação ou por delegação, feita por instrumentos típicos – as cartas. Entretanto, a partir da atual codificação processual, tal instituto passa a assumir novas percepções e possui as seguintes características:

> a) consagra um princípio de cooperação judiciária nacional (art. 67, CPC), subprincípio da cooperação (art. 6º, CPC), da duração razoável do processo, da eficiência (art. 37, CF/1988 e art. 8º, CPC), do juiz natural e da competência adequada, e do qual decorre um *dever geral de cooperação judiciária*;
>
> b) prevê três tipos de cooperação judiciária, que podem combinar-se e se sujeitam a algumas normas gerais comuns: cooperação por solicitação (art. 69, *caput*, e §1º, CPC) e cooperação por delegação, tradicionais no Direito brasileiro, a cooperação por ato concertado (art. 69, §2º, CPC), grande novidade do CPC-2015;
>
> c) contém *instrumentos* de cooperação típicos (como as cartas, o ato concertado e o auxílio-direto) e atípicos (art. 69, *caput*, CPC), sendo essa atipicidade grande novidade do CPC-2015;
>
> d) os *atos* de cooperação também podem ser típicos, como a prestação de informações e o apensamento dos autos, ou atípicos;

e) prevê e estimula a *cooperação interinstitucional*.

Para Aragão (2020a, p. 455), em face da escassa regulamentação da cooperação nacional dada pelo CPC, o instituto precisa ser compreendido em conformidade com os princípios do direito processual, dentre eles se destacando a eficiência, a razoável duração do processo, a cooperação, a instrumentalidade das formas, a adequação processual e a unidade da jurisdição nacional.

O princípio da eficiência indica a necessidade de buscar um aprimoramento da gestão processual com foco na otimização de procedimentos e recursos físicos e de pessoal. A razoável duração do processo, por seu turno, deve ser vista como a utilização de vias de comunicação mais eficazes e a realização unificada de atos para vários processos, podendo ser uma forma de evitar dilações indevidas no trâmite processual. Já o princípio da cooperação é enxergado como amplo, não estando limitado às relações entre o juiz e as partes e das partes entre si, mas também tratando da relação entre juízos. (ARAGÃO, 2020a, p. 455-456)

Quanto à instrumentalidade das formas, relaciona-se à flexibilidade e informalidade dos atos. A adequação processual, por seu turno, deve ser entendida como a maleabilidade procedimental e o compartilhamento de técnicas entre procedimentos em seus diversos níveis de manifestação. Por fim, a unidade da jurisdição nacional decorre do estreitamento da relação entre órgãos do Poder Judiciário e o estabelecimento de divisões de competência destina-se a facilitar o desempenho da jurisdição por meio da especialização, mas não deve ser vista como fundamento para o isolamento absoluto dos órgãos jurisdicionais ou para disputas de poder. (ARAGÃO, 2020a, p. 456-457)

Atualmente, a Resolução nº 350 do CNJ, de 27 de outubro de 2020, estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades.

Quando da análise de seus “Considerandos”, percebe-se os fins que da cooperação judiciária se esperam, a exemplo do “planejamento estratégico do Poder Judiciário”, “eficiência na administração pública, aplicável à administração judiciária”, “processo de desburocratização”, “duração razoável do processo”,

“cooperação e eficiência no processo civil”, “mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil”, “gestão processual”, entre outros. (BRASIL, 2020)

Vitorelli (2021, p. 360), ao se referir ao tema da cooperação judiciária e seu uso junto a processos estruturais, fala com entusiasmo, ao afirmar que: “Os arts. 67 a 69 do CPC, embora com texto bastante genérico, inauguram o que pode ser uma revolução para o processo civil brasileiro, com especial potencial para o processo estrutural: a possibilidade de cooperação fluida e informal entre juízes.”. Segundo ele, a cooperação também pode ser aplicada como uma estratégia de fiscalização na fase de implementação das decisões estruturais, seja quando ela precise ocorrer em local diferente do juízo que decidiu a causa, seja quando a decisão parte de um Tribunal superior que esteja pouco aparelhado para dar o seu devido cumprimento. (VITORELLI, 2021, p. 367)

5.5.2 Cooperação (judiciária) interinstitucional como um dos reflexos do processo cooperativo

Ressalva-se que, no presente estudo, faz-se um corte metodológico para se dar ênfase à aplicação do instituto processual enquanto cooperação (judiciária) interinstitucional[96], sendo esta uma decorrência direta e imediata do processo cooperativo.

Não se trata apenas de uma técnica processual ou de um modelo de administração, mas sim uma derivação lógica e natural de aplicabilidade da própria ideia de cooperação, que dá à atuação dos sujeitos envolvidos um caráter mais democrático, colaborativo e dialogado.

Isso porque a busca por um processo mais horizontal e participativo atinge todas as partes envolvidas e as leva a um realinhamento constante sobre seus papéis para o atingimento de uma solução mais rápida e legítima dos problemas. Em se tratando de Instituições, ainda mais.

O princípio jurídico da colaboração impõe, assim, um *estado de coisas* que

[96] No texto, optou-se por nomear a cooperação existente entre órgãos do Poder Judiciário e uma ou mais instituições de *cooperação judiciária interinstitucional*, enquanto a cooperação apenas entre as próprias instituições, sem o envolvimento do Poder Judiciário, será chamada de *cooperação interinstitucional*.

precisa ser buscado e promovido de maneira constante. Os deveres que advém do modelo cooperativo e as finalidades inerentes àquele direcionam todo o processo civil brasileiro. Logo, a colaboração não se confunde com um mero *slogan* trazido pelo legislador, mas sim, informa e enfeixa todo o processo, com o objetivo de alcançar a prestação da tutela dos direitos. (MITIDIERO, 2019, p. 104 e 110)

Ou seja, o chamado processo cooperativo e a cooperação (judiciária) interinstitucional vão muito além de uma simples ajuda ou auxílio procedimental entre as partes litigantes e o órgão judicial responsável por analisar e julgar uma situação em concreto. A bem da verdade, está-se diante de algo muito mais amplo, pois pode e deve envolver os sujeitos, ainda que em uma fase pré-processual, sempre com o intuito de atender à boa-fé, ao diálogo e à efetiva resolução de conflitos.

Nesse sentido, no que tange à participação e uso da cooperação pelas instituições em processo judicial, ou mesmo a sua utilização de modo extrajudicial, a Resolução nº 350 do CNJ também segue a tônica de buscar um procedimento dialogado e cooperativo, com a finalidade de se dar uma melhor gestão ao sistema de justiça e de garantir um amplo e devido acesso à justiça.

A cooperação judiciária interinstitucional é prevista de maneira expressa no art. 1º, inciso II, da referida Resolução, que prevê que ela se dará entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de justiça, que possam, direta ou indiretamente, contribuir para a administração da justiça. (BRASIL, 2020)

O art. 16 elenca, de modo exemplificativo, que a cooperação interinstitucional poderá ser realizada entre quaisquer instituições, do sistema de justiça ou fora dele, que possam contribuir para a execução da estratégia nacional do Poder Judiciário, promover o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais: Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública, Procuradorias Públicas, Administração Pública e Tribunais arbitrais e árbitros. (BRASIL, 2020)

O intuito é que, a partir de um diálogo interinstitucional sério e comprometido com os anseios sociais e com a aplicabilidade dos direitos fundamentais, poder-se-á

chegar a resultados melhores para todo o sistema de justiça, trazendo-se aos casos concretos uma perspectiva de solução compartilhada pelas instituições.[97]

O modelo de diálogo interinstitucional, que é construído a partir do diálogo social, luta contra a ideia de as instituições públicas desempenharem seu papel de forma isolada e cega entre si. É necessária a superação dessas visões isolacionistas, possibilitando uma compreensão coparticipativa, reconhecendo que cada ato de uma instituição pública influencia e é influenciado pelo conhecimento do processo como um todo, e deixando de ser míope aos problemas contextuais. (XAVIER, 2017, p. 130)

O desenvolvimento de uma conversa e de uma cooperação interinstitucional tende a resultar em procedimentos e ações conjuntas, de onde se parte de um pressuposto de que uma não está contra a outra, mas sim de que devem atuar unidas e de maneira solidária, com o fim de garantir a finalidade do próprio sistema de justiça.[98]

Dessa feita, os estímulos legais e infralegais às práticas cooperativas entre os órgãos do Poder Judiciário e as demais instituições do sistema de justiça afetam de maneira direta e positiva a boa administração daquele.

---

[97] Aragão (2020b, p. 213) é assertivo quando diz que uma das primeiras diretrizes extraídas do dever de cooperação é a de que, quando instado a cooperar, o magistrado tem a possibilidade de recusar o ato, mas deve fazê-lo de maneira fundamentada, de modo que a ele implica a obrigação de responder à provocação e de justificar as eventuais negativas. Conforme explica o autor, por um lado, não se trata de um dever acrítico de cooperar, como se um juiz devesse obrigatoriamente fazer tudo o que o outro pretende. E, por outro lado, a pretensão de cooperação também não pode ser simplesmente ignorada, sendo necessário que o juiz receba e analise a demanda, apresentando uma resposta fundamentada, ainda que negativa. Reforça o fato que não se trata de um mero juízo subjetivo ou discricionário do magistrado, sendo necessária uma fundamentação juridicamente válida para a recusa. Isso porque o interesse envolvido na realização da cooperação não é do juiz, se tratando de uma mera comodidade ou conveniência sua. Ao contrário, o interesse é do Poder Judiciário enquanto responsável pela prestação jurisdicional de forma eficiente. Logo, ainda que uma cooperação se apresente dispendiosa para um órgão judicial específico, ela pode representar um ganho significativo de rendimento para o Judiciário como um todo, o que imporá sua efetivação.

[98] Tiago Fensterseifer (2015, p. 123-124) alerta sobre a necessidade de cooperação entre as instituições nas searas judicial e extrajudicial: “A atuação ‘cooperativa’ entre Ministério Público e Defensoria Pública (e também com as associações civis e os movimentos populares de base) no âmbito processual coletivo, tanto em sede extrajudicial quanto judicial, nos parece alinhada à ideia de colaboração no processo civil [...]. A atenção de todos os atores do nosso sistema de justiça deveria estar voltada sim à ‘sub-representação’ de determinados interesses e direitos, sobretudo de indivíduos e grupos sociais necessitados e não a uma suposta ‘superposição’ de atribuições entre instituições públicas.”.

Segundo Silvia Maria Maia Xavier (2017, p. 143), a cooperação interinstitucional, sendo uma das diversas dimensões da cooperação judiciária, vai além da simples cooperação processual. Ela teria sido concebida, na verdade, como convergência dos sistemas a serviço do interesse público, uma vez que este transcende as perspectivas parciais dos seus diversos atores, tendo por perspectiva buscar se dar efetividade aos princípios da dignidade humana e da cidadania, em conformidade com os ditames trazidos pela CF/88.

Não se pode olvidar que a tentativa de solução consensual dos conflitos é não apenas estimulada, mas sim, obrigatória na sistemática processual brasileira, inclusive por parte do Estado e de seus agentes públicos. Além da conciliação e da mediação, quaisquer outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, seja dentro ou fora do curso do processo judicial, sendo sempre prevista a atuação de boa-fé e de maneira cooperativa. (BRASIL, 2015)[99] Nada mais certo, assim, do que se enxergar a cooperação interinstitucional como uma facilitadora dessas possibilidades.

Didier Jr., apesar de entender que o instituto da cooperação judiciária, conforme acima indicado, deve necessariamente estar relacionado a um órgão do Judiciário, também deixa claro que o princípio da cooperação permite a formação de cooperação interinstitucional entre outros órgãos/instituições que não envolvam diretamente o Judiciário, tudo com base no artigo 15 do Código de Processo Civil.

Diz ser possível se cogitar a aplicação das normas de cooperação, por analogia, no contexto do processo administrativo, e a existência de diversos tribunais administrativos (a exemplo do CADE, CVM, tribunais de contribuintes, tribunais de contas etc.) servem para mostrar a grande utilidade que a cooperação pode vir a ter entre tribunais administrativos. Logo, é possível e lícito que os tribunais

---

[99] Quanto à tentativa de solução consensual dos conflitos por parte do Estado, o Código de Processo Civil de 2015 assim dispõe: “Art. 1º [...] §2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. §3º 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 curso do processo judicial. Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé. Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.”

administrativos brasileiros peçam, atendam e concertem cooperação, tudo nos moldes do art. 69 do CPC. (DIDIER JR., 2021a, p. 58-59)

Os diversos ramos do Ministério Público, por sua vez, também estão aptos a cooperarem entre si, seja por solicitação ou por concertação, em especial quanto à atividade investigativa em inquérito civil e quanto à autocomposição, valendo-se, da mesma forma, da previsão do art.15 do CPC. (DIDIER JR., 2021a, p. 59)

Cunha (2020, p. 21-22), por seu turno, falando sobre o §4º do art. 75 do CPC e da cooperação para a prática de atos processuais entre Procuradorias distintas, assim se manifesta:

> É possível, porém, que os Procuradores de um Estado pratiquem atos em favor de outro Estado ou do Distrito Federal. De igual modo, os procuradores do Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.
>
> [...]
>
> Com isso, obtém-se agilidade, presteza, economia de recursos púbicos (pois se evitam deslocamentos, passagens aéreas, diárias, hospedagem e demais despesas relacionadas com a viagem), garantindo-se, em última análise, eficiência.

Ainda nessa mesma linha de raciocínio, agora quanto às Defensorias Públicas, percebe-se que, no que diz respeito à sua esfera de atuação, a Instituição exerce a atribuição que lhe é imbuída constitucionalmente, dentro do território da entidade estatal em cuja estrutura administrativa é contida. Logo, a Defensoria Pública da União atua, em todo território nacional, junto à Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União. Por sua vez, as Defensorias Públicas dos Estados têm atuação jurídica junto às Justiças Estaduais, no âmbito do respectivo território estadual.

Já os §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei Complementar nº 80/1994, quando tratam de possibilidade de cooperação, dispõem de maneira expressa que a Defensoria Pública da União deverá firmar convênios com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, para que estas, em seu nome, atuem junto aos órgãos de primeiro e segundo graus de jurisdição junto à Justiça Federal, tudo no desempenho das funções que lhe são cometidas. Fala-se, ainda, que, em não havendo na unidade federada Defensoria Pública Estadual constituída, é autorizado o convênio

com a entidade pública que desempenhar essa função, até que aquela seja devidamente criada. (BRASIL, 1994)

Nada mais certo, diante de tudo o que foi acima trazido, do que se garantir e se estimular o uso da cooperação interinstitucional, seja ela entre órgãos do Poder Judiciário e uma ou mais instituições (*cooperação judiciária interinstitucional*), ou apenas entre as próprias instituições (*cooperação interinstitucional*). Nessa toada, a Resolução nº 350 do CNJ é uma boa perspectiva a ser adotada e seguida, em ambas as situações.

No caso da *cooperação judiciária interinstitucional*: em situações em que os juízos formulem entre si pedido de cooperação para a prática de qualquer ato processual, as partes devem necessariamente ser intimadas e comunicadas (art. 3º e art. 5º, inciso V); as partes poderão requerer esclarecimentos e solicitar ajustes nos atos de cooperação praticados (art. 8º, §3º); as partes poderão requerer ao juízo a realização de ato de cooperação (art. 8º, §4º); as partes poderão ser intimadas a se manifestarem acerca do ato de cooperação a ser praticado, quando a complexidade da matéria recomendar (art. 9º, *caput*); os atos de cooperação poderão ser objeto de impugnação pelos meios previstos na legislação processual (art. 9º, Parágrafo único); o Magistrado da Cooperação deve fornecer todas as informações necessárias a permitir a elaboração eficaz de pedido de cooperação judiciária, bem como estabelecer contatos diretos entre os diversos órgãos e juízes (art. 14, inciso III); o Magistrado da Cooperação deve promover a integração de outros sujeitos do processo à rede de cooperação (art. 14, inciso VIII). (BRASIL, 2020)

Já nas hipóteses de *cooperação interinstitucional*, os dispositivos poderão ser aplicados por analogia, servindo como um horizonte a ser seguido: pode ser realizada entre órgãos de diferentes ramos (art. 5º, inciso I); pode ser instrumentalizada por qualquer instrumento adequado (art. 5º, inciso II); precisa ser documentada (art. 5º, inciso III); deve ser realizada de forma fundamentada, objetiva e imparcial (art. 5º, inciso IV). (BRASIL, 2020)

De todas as formas, o que se deve efetivamente ter em mente é a existência de um vínculo direto entre o processo cooperativo e o instituto da cooperação (judiciária) interinstitucional, não se tratando este de um mero auxílio

procedimental entre os envolvidos, mas sim de uma verdadeira ferramenta de aplicação prática dos princípios da cooperação, da boa-fé e do diálogo, sempre com vias a alcançar uma melhor gestão do sistema de justiça, uma efetiva garantia de tutela jurisdicional e o alcance da paz social.

5.5.3 Utilização da cooperação (judiciária) interinstitucional: hipóteses

José Murilo de Carvalho (2013, p. 214-215), ao falar sobre os problemas enfrentados pelos cidadãos brasileiros e seu acesso à Justiça, se manifesta dizendo que este é limitado a apenas uma pequena parcela da população, já que a maioria ou desconhece seus direitos, ou, se os conhece, não possui condições de os fazer valer. Isso porque os custos para contratação dos serviços de bons advogados estão além da capacidade da maior parte das pessoas. E, apesar do Estado possuir uma obrigação constitucional em prestar assistência jurídica gratuita aos mais necessitados, sabe-se que os Defensores Públicos são em número insuficiente para atender à demanda.

Por outro lado, ainda há o problema da demora após a instauração de um processo, uma vez que os Tribunais estão sempre sobrecarregados de processos, seja nas varas cíveis como nas criminais, levando-se às vezes anos para que uma simples causa seja decidida. Assim, totalmente compreensível a descrença da população no sistema de justiça, bem como a existência do sentimento de que ele funciona apenas para os ricos, ou antes, de que ele não funciona, uma vez que os ricos não são punidos e os pobres não são protegidos. (CARVALHO, 2013, p. 214-215)

A boa gestão de processos, das cortes e das instituições que fazem parte do sistema de justiça aparece, assim, como uma possibilidade real de diminuir esse problema, ainda mais quando expressos e positivados os princípios da cooperação e da eficiência, que devem reger todas as instituições públicas.

No entender de Gustavo Cavalcanti Lamêgo (2021, p. 499): “a amplitude da cooperação judiciária, a qual permite, inclusive, a colaboração entre órgãos do Poder Judiciário e entidades administrativas, faz do instituto um ambiente fértil para uso de técnicas de condução dialógica dos processos estruturais.”. Tal fato tem o

condão de privilegiar a participação da sociedade no debate, bem como trazer a implementação das decisões estruturante para mais próximo à realidade dos interessados. (LAMÊGO, 2021, p. 515)

Logo, em face do que já está positivado e regulamentado, pode-se afirmar que, como disse Avelino (2020, p. 147), pragmaticamente, precisa-se perceber que a forma de pensar o processo foi alterada drasticamente. Deve-se abandonar uma perspectiva procedimentalista para se adotar uma perspectiva de adequação e eficiência técnica. Ou seja, se ao processo cabe a função de concretização dos direitos materiais, estes devem ser como o valor regente da criação, interpretação e aplicação das regras de processo.

Salienta-se que, apesar de na presente pesquisa não terem sido localizados, no âmbito da DPE-PA, termos de cooperação (judiciária) interinstitucional especificamente sobre pessoas com deficiência, vislumbra-se que seu uso ou em processos estruturais já em curso ou em uma fase pré-processual são de grande importância para que possam ser ouvidos profissionais, técnicos, associações e pesquisadores.[100] As opções de uso para a cooperação parecem ser ilimitadas.

---

[100] A título exemplificativo, são trazidos alguns Termos de Cooperação já efetuados pela DPE-PA: a) O *Termo de Cooperação n° 001/2021/DPE-PGE* foi celebrado entre a DPE-PA e o Estado do Pará, por meio da Procuradoria-Geral do Estado do Pará. O objetivo do termo é estabelecer procedimentos para otimizar a comunicação entre a Defensoria Pública e a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, chamada de Câmara de Conciliação, vinculada à Procuradoria-Geral, nos termos da Lei Complementar nº 121, de 10 de junho de 2019. (BRASIL, 2021) Percebe-se, assim, o intuito de desburocratizar a resolução de litígios pela via autocompositiva e no âmbito interno das instituições, solucionando casos de maneira mais célere, de modo menos dispendioso ao erário, e sem a necessidade de se levar mais processos ao Poder Judiciário; b) No *Termo de Convênio nº 01/2017 – DP*, celebrado entre a DPE-PA, a UFPA e a Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA), previu-se que a cooperação técnica, científica e financeira objeto do termo tem por finalidade dar continuidade ao projeto de comprovação de paternidade por meio de exame de DNA, denominado “Projeto Pai Legal”, aos usuários dos serviços da Defensoria Pública. (BRASIL, 2017) Aqui, verifica-se a desnecessidade de ajuizamento de ações de investigação de paternidade e de averbação de registro civil, sendo estimulada, ainda, a participação ativa dos cidadãos interessados em resolver suas questões por meio de diálogo e de maneira consensual; c) O *Termo de Cooperação Técnico-Profissional* celebrado entre a DPE-PA e a UFPA visa a prestação de assistência jurídica integral por meio do Núcleo de Prática Jurídica aos assistidos, proporcionando aos discentes do curso de Direito o ensino/aprendizagem de prática jurídica conforme previsão do Projeto Pedagógico do curso. (BRASIL, 2015) Além do estímulo ao estudo e às boas práticas do Direito, abre-se um leque de atendimento jurídico à população mais vulnerável, sem que, para isso, sejam necessários maiores gastos com profissionais ou mesmo em infraestrutura; d) O *Convênio nº 01/2017 – DP*, celebrado entre DPE-PA e UFPA, tem por objeto proporcionar aos estudantes regularmente matriculados nos cursos de Administração, Arquitetura e Urbanismo, Biblioteconomia, Ciências Contábeis, Ciências da Computação, Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Comunicação Social, Direito, Engenharia da Computação, Engenharia Civil, Engenharia Ambiental, Engenharia Florestal, Estatística, Pedagogia, Psicologia e Serviço Social a participação no programa de estágio da Defensoria

Dessa forma, tem-se que a aplicabilidade prática de tais instrumentos junto à resolução de problemas estruturais de falta de acessibilidade poderá ser utilizada pela Defensoria Pública em várias ocasiões. São hipóteses: a) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública e Associação de Pessoas com Deficiência para realização de estudos sobre quais demandas são mais urgentes e necessárias a determinada comunidade; b) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública e IBGE para que se indique em quais cidades e em quais bairros há maior concentração de moradores com deficiência; c) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública e UFPA para que sejam realizadas palestras e ministrados cursos sobre o tema da falta de acessibilidade; d) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública e Conselhos de Classe de Arquitetura e Urbanismo com o intuito de serem realizados projetos *pro bono* de acessibilidade a determinada comunidade carente; e) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública e Município de Belém para edição e distribuição de cartilhas em escolas que visem a educação de direitos em acessibilidade e o combate à discriminação às pessoas com deficiência; entre tantas outras possibilidades; f) Termo de Cooperação entre Defensoria Pública, Associação de Pessoas com Deficiência, Vara da Fazenda Pública e Município de Belém para alinhar procedimentos a serem empreendidos para a recuperação de calçadas nas praças da cidade de Belém após decisão estrutural em processo judicial, mediante modelo de governança judicial, com o monitoramento da prestação de contas mensal, além de fiscalização pública; entre tantas outras possibilidades.

5.6 Conclusões parciais

Pública. (BRASIL, 2017) Em uma troca mútua de experiências acadêmicas e profissionais, há benefícios de modo especial à população que mais necessita de auxílio, bem como retira da esfera do Poder Judiciário uma série de pedidos relativos a perícias judiciais; e) O *Termo de Cooperação Mútua nº 021/2014*, celebrado entre Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE-PA), DPE-PA, Ministério Público do Estado do Pará (MPE-PA), Associação dos Notários e Registadores do Estado do Pará (ANOREG-PA), e Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), tem por objeto a colaboração mútua dos partícipes para viabilizar o registro de nascimento tardio das pessoas que vivem em situação de rua e que nunca foram registradas, que não possuem endereço domiciliar, atendidas no "Projeto Registro Tardio" desenvolvido pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NDDH) da DPE-PA e pela FUNPAPA. (BRASIL, 2014) A união entre essas instituições tem por missão principal combater o problema da falta de registro civil das pessoas mais hipossuficientes, abrindo-lhes oportunidades de acesso a serviços básicos de cidadania, saúde e educação, trazendo pacificação social.

O processo civil, enquanto disciplina autônoma, possui sua formação marcada por valores liberais como o individualismo e a separação rigorosa entre as esferas pública e privada.

A partir das mudanças sociais ocorridas em especial após a primeira metade do século XX, passou-se a, também, adotar um novo modelo jurídico muito mais afeito a uma noção de direito social, com o estabelecimento de novos métodos e critérios para tratar e lidar com direitos de caráter coletivo.

No Brasil, independentemente das críticas ou da linha classificatória dos direitos coletivos a ser adotada, há atualmente no ordenamento jurídico brasileiro um grande arcabouço para sua tutela.

Todavia, mesmo havendo ampla legislação material e processual na indicada temática, pode-se constatar situações que não conseguem ser abrangidas e protegidas nem pelo processo individual nem pelo processo coletivo tradicionalmente conhecidos.

Logo, em razão desses problemas cada vez mais palpáveis, em especial quanto a temas como implementação de direitos sociais e de políticas públicas, e tendo-se em mente toda a base principiológica que rege as normas processuais civis em um Estado Democrático de Direito, tem-se que a forma e o procedimento não podem mais ser empecilhos, por si só, para a efetivação dos direitos, mormente os fundamentais.

Destarte, no sentido de valorização da interpretação e de aplicação de princípios constitucionais e processuais ao caso concreto, pode-se indicar que o chamado *processo estrutural* passa a ganhar relevo e importância.

Apesar de ainda não existirem normas que tratem especificamente sobre esse tipo de processo, ele já vem sendo tipificado e conceituado pela doutrina, podendo-se afirmar que o controle jurisdicional de políticas públicas é uma prática inquestionável no cotidiano forense, havendo, assim, necessidade de mutação e adaptação do processo civil coletivo ordinário aos chamados processos estruturais, para que se possa, de maneira efetiva, dar resolução a problemas reais e complexos, além de um aumento do acesso à justiça e da busca por uma solução dialogada entre os diversos interessados.

Ademais, o Estado brasileiro, quando optou por adotar um modelo cooperativo de processo, com previsão no Código de Processo Civil de 2015, transformou este em local de diálogo e tentativa de uma busca de solução consensual, ética e com base na boa-fé entre todos os envolvidos, sem que qualquer um deles precise ter o papel de protagonista.

Com base nessa premissa, o instituto da cooperação judiciária veio disposto nos artigos 67 a 69 da legislação processual, bem como se encontra atualmente regulamentado por meio da Resolução nº 350 do Conselho Nacional de Justiça, lá se prevendo a possibilidade de sua aplicação não apenas entre magistrados e órgãos do Poder Judiciário, mas, também, entre eles e outras instituições (*cooperação judiciária interinstitucional*).

Apesar da doutrina ainda não se deter de modo detalhado ao estudo desse instituto, a sua leitura em conjunto com outros princípios processuais e frente a casos práticos existentes permite indicar a possibilidade também do seu uso apenas por instituições, sem envolver um magistrado no caso concreto (*cooperação interinstitucional*).

Seja de que maneira for, o uso de tal instrumento tende a dar maior fluidez e agilidade à comunicação entre órgãos judiciários e outros operadores do sistema de justiça, ajudando não apenas no cumprimento de atos judiciais, mas, em última instância, garantindo uma melhor gestão do sistema de justiça e uma efetiva garantia de tutela jurisdicional e alcance da paz social, sempre com estímulo ao espírito democrático e do diálogo entre todos os envolvidos.

O problema estrutural da falta de acessibilidade, dessa feita, tem possibilidade de melhor ser analisado e solucionado com o estímulo do uso da cooperação (judiciária) interinstitucional pela Defensoria Pública, seja em processos estruturais já em curso ou em uma fase pré-processual.

CONCLUSÃO

1. Os direitos humanos, conforme seu discurso clássico, quer dizer-se universal. Ocorre que, em se fazendo uma análise sob um viés mais crítico, percebe-se uma infinidade de pessoas e de grupos sociais que ainda não se encontram protegidos, pelo menos no campo fático, pois encontram uma série de dificuldades para alcançarem a fruição de seus direitos e, com isso, não recebem um tratamento materialmente isonômico por parte dos entes públicos e privados.

2. Os conceitos de minorias e vulnerabilidade são relevantes por trazerem reconhecimento social e jurídico às pessoas ali enquadradas, sendo importantes para auxiliarem no próprio conhecimento das dificuldades sociais, numa maior visibilidade de vidas que estão esquecidas e no trabalho de criação e desenvolvimento de ações protetivas e de políticas públicas para essas pessoas.

3. De toda forma, ainda mais importante do que se trazer e se saber da existência de tais conceituações, é a necessidade que haja, por parte das instituições atuantes no campo político-jurídico, uma maior aproximação e escuta de suas vozes para que busquem uma abordagem mais próxima e efetiva em garantir seus anseios.

4. Dentre os diversos grupos vulneráveis, pode-se perceber que lá se encontram as pessoas com deficiência, seja pelo histórico de perseguição e discriminação, seja pela ainda hoje existência de dificuldades em se garantir acesso a uma série de direitos, tais como o de locomoção, saúde, trabalho, educação, justiça e outros.

5. Um sistema jurídico de proteção surgiu nos últimos anos, dando-se especial ênfase à Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. São eles de grande relevância, pois trazem conceitos claros e objetivos, bem como positivam direitos, a partir da superação do antigo modelo médico de deficiência (para o qual se caracterizava como deficiência a mera limitação física, sensorial, mental ou intelectual de um indivíduo) para o atual modelo social (que torna imprescindível que aquela limitação seja verificada junto a outros fatores externos como local de moradia onde a pessoa está inserida, a sua idade, sua condição econômico-financeira, grau de instrução, ambiente familiar e outros, e que, a junção deles, acarrete a desigualdade do indivíduo no meio social, prejudicando ou impossibilitando o

exercício dos direitos em igualdade de condições em relação a outras pessoas que não possuem aquelas limitações).

6. O direito de acessibilidade, nesse sentido, aparece como um direito fundamental para que haja a superação das diversas barreiras e para garantir a plena inclusão social das pessoas com deficiência. Para a efetividade daquela norma, a utilização do desenho universal, a criação de políticas públicas e a educação em direitos são apontados como alguns dos caminhos a serem trilhados.

7. Uma vez que a mera existência da legislação atual não vem conseguindo assegurar a fruição dos direitos às pessoas com deficiência, há necessidade de uma atuação mais ativa no campo jurídico-político em seu favor.

8. A Defensoria Pública aparece como palco de acolhimento e de atuação em prol das pessoas com deficiência, uma vez que o Estado brasileiro adotou oficialmente, desde 1988, o *salaried staff model* como paradigma de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, estando este conceito vinculado ao de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade social.

9. Para que a Instituição possa efetivamente ser tal local, tem-se que os seus serviços necessitam estar cada vez mais próximos da realidade de tais pessoas, sendo imprescindível que se tenha uma postura pró-ativa e que se faça todo o possível para que se alcance e se traga para perto de si a maior parte dos vulneráveis, ouvindo-os e garantindo o cumprimento dos ditames constitucionais e legais.

10. Em face de um problema com características de transindividualidade, a possibilidade primária que se apresenta à Defensoria Pública é a utilização de uma ação coletiva. Contudo, percebe-se que, apesar de haver extensa legislação na indicada temática, algumas situações não conseguem ser abrangidas e protegidas pelo processo coletivo tradicionalmente conhecido.

11. Em especial quanto a temas como implementação de direitos sociais e de políticas públicas, bem como a partir de toda a base principiológica que rege as normas processuais civis em um Estado Democrático de Direito, tem-se que a forma e o procedimento não podem mais ser empecilhos, por si só, à efetivação dos

direitos, mormente os fundamentais, passando o chamado processo estrutural a ganhar relevo e importância.

12. Apesar de ainda não existirem normas que tratem especificamente sobre o processo estrutural, ele já vem sendo tipificado e conceituado pela doutrina, podendo-se afirmar que o controle jurisdicional de políticas públicas é uma prática inquestionável no cotidiano forense, havendo, assim, necessidade de mutação e adaptação do processo civil coletivo tradicional, para que se possa, de maneira efetiva, dar resolução a problemas reais e complexos, além de um aumento do acesso à justiça e da busca por uma solução dialogada entre os diversos interessados.

13. O Estado brasileiro, quando optou por adotar um modelo cooperativo de processo, com previsão no CPC de 2015, transformou este em local de diálogo e tentativa de uma busca de solução consensual, ética e com base na boa-fé entre todos os envolvidos, sem que qualquer um deles precise ter o papel de protagonista.

14. Com base nessa premissa, o instituto da cooperação nacional veio disposto nos artigos 67 a 69 da legislação processual, bem como se encontra atualmente regulamentado por meio da Resolução nº 350 do CNJ, lá se prevendo a possibilidade de sua aplicação não apenas entre magistrados e órgãos do Poder Judiciário, mas, também, entre eles e outras instituições (*cooperação judiciária interinstitucional*).

15. Ainda que a doutrina não se detenha de modo detalhado ao estudo desse instituto, a sua leitura em conjunto com outros princípios processuais e frente a casos práticos existentes permite indicar a possibilidade também do seu uso apenas por instituições, sem envolver um magistrado no caso concreto (*cooperação interinstitucional*).

16. O uso de tais instrumentos tende a dar maior fluidez e agilidade à comunicação entre órgãos judiciários e outros operadores do sistema de justiça, ajudando não apenas no cumprimento de atos judiciais, mas garantindo uma melhor gestão do sistema de justiça e uma efetiva garantia de tutela jurisdicional e alcance da paz social, sempre com estímulo ao espírito democrático e do diálogo entre todos os envolvidos.

17. O problema estrutural da falta de acessibilidade, dessa feita, tem possibilidade de melhor ser analisado e solucionado com o estímulo ao uso da cooperação (judiciária) interinstitucional pela Defensoria Pública, seja em processos estruturais já em curso ou em uma fase pré-processual.

18. Por fim, não se pretendeu com este trabalho, de forma alguma, resolver e solucionar todos os problemas apresentados ao longo do texto, mas, isso sim, apontar alguns caminhos para possíveis soluções e, em especial, reforçar a necessidade de diálogo e de uma solução compartilhada entre todos os envolvidos no problema.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. Adeus à separação de Poderes? **Revista Advocatus Pernambuco**, Recife, ano 2, n. 3, p. 77-82, out. 2009. Disponível em: http://esape.com.br/files/bibliotecas/07d008e2cc0e16979c00726afdf998b8.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. **Mais além dos direitos do homem**. Tradução de Murilo Duarte Costa Corrêa. [*S. l.*], 2010. Disponível em: http://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/art_2010_Mais_alem_direitos_homem.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANJOS, Cláudia Giovannetti Pereira dos. O Supremo Tribunal Federal e a proteção às minorias. *In*: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra. (org.). **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 327-350.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 450-474**,** set./dez. 2020a.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. A atuação dos sujeitos processuais na Cooperação Judiciária Nacional: entre o dever do Juiz de realizar e o direito da parte de participar. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 2, p. 211-223, jul./dez. 2020b.

ARAUJO, Luiz Alberto David. Direito das pessoas com deficiência. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 2. ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2022. Tomo 2: Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: http://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/direito-das-pessoas-com-deficiencia_6245c5e9c9e70.pdf. Acesso em: 5 set. 2022.

ARAUJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. A cidade, o dever constitucional de inclusão social e a acessibilidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 225-244, 2016.

ARAUJO, Luiz Alberto David; PRADO, Adriana Romeiro de Almeida. Acessibilidade como condição: vagas reservadas e a decisão do TST. **Consultor Jurídico**, 22 jun. 2016. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-jun-22/acessibilidade-condicao-vagas-reservadas-decisao-tst. Acesso em: 3 set. 2022.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, Thomson Reuters/Revista dos Tribunais Online, v. 2/2015, p. 211-229, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ (ALEPA). **Defensoria Pública é destaque nas comemorações dos 30 anos da Constituição Estadual**. Belém: ALEPA, 28 jun. 2019. Disponível em: http://www.alepa.pa.gov.br/noticiadep/747/135. Acesso em: 26 set. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ (ALEPA). **Alepa aprova LDO 2023**. Belém: ALEPA, 21 jun. 2022. Disponível em: http://www.alepa.pa.gov.br/noticia/8461/. Acesso em: 26 set. 2022

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **[Normas ABNT sobre acessibilidade]**. [*S. l.*], [2022?]. Disponível em: http://www.abnt.org.br/busca360/acessibilidade/1. Acesso em: 15 out. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **I relatório nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2015. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua__es.pdf. Acesso em: 25 set. 2022.

AVELINO, Murilo Teixeira. Breves comentários à cooperação nacional no Código de Processo Civil. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n. 8, p. 187-196, 2015. Disponível em: http://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/132. Acesso em: 21 jul. 2021.

AVELINO, Murilo Teixeira. A Regulação dos negócios jurídicos processuais pela Fazenda Nacional. **Civil Procedure Review**, v. 11, n. 2, p. 145-170, mai./ago. 2020.

BARBOSA-FOHRMANN, Ana Paula. Prefácio. *In*: MARTINS, Guilherme Magalhães. *et al*. **Estatuto da pessoa com deficiência**: comentários à Lei 13.146/2015. Indaiatuba: Foco, 2019. p. III-VI.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Forum, 2021.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BELÉM. **Lei nº 8.813, de 4 de maio de 2011**. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, institui a Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e dá outras providências. Belém, PA: Prefeitura Municipal, 2011. Disponível em: http://sistemas.belem.pa.gov.br/leisedecretos/#/visualizacao/2690. Acesso em: 11 out. 2022.

BELTRÃO, Jane Felipe Beltrão; BARATA, Camille Gouveia Castelo Branco. Conhecimentos e saberes nas Amazônias: vinculações e articulações. *In*: BELTRÃO, Jane Felipe; LACERDA, Paula. (org.). **Violências versus resistências: desigualdades de longa duração na Amazônia brasileira**. Brasília: Edições ABA, 2021, p. 71-82.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: LTC, 2020.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial *versus* Diálogos constitucionais**: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 38, de 03 de novembro de 2011**. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Brasília:

Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em: http://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_38_03112011_16102012130140.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: http://atos.cnj.jus.br/files/compilado164344202111036182bc40024fd.pdf. Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, Decreto Legislativo nº 186, de 2008 e o texto da Convenção sobre os direitos das Pessoas com deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. **Convênio 01/2017, de 30 de junho de 2017**. Celebrado entre Defensoria Pública do Estado do Pará – DPE/PA e Universidade Federal do Pará – UFPA. Belém, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 10.177, de 16 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10177.htm#:~:text=DECRETO%20Nº%2010.177%2C%20DE%2016%20DE%20DEZEMBRO%20DE,84%2C%20caput%2C%20inciso%20VI%2C%20alínea%20“a”%2C%20da%20Constituição%2C. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=Lei%207.347&text=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20ação%20civil%20pública,VETADO)%20e%20dá%20outras%20providências. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.583, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm#:~:text=Dispõe%20sobre%20o%20apoio%20às,Público%2C%20define%20crimes%2C%20e%20dá. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.641/2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0t88xiiroqhfdu7t96qdvih247143291.node0?codteor=2001407&filename=Tramitacao-PL+1641/2021. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.441/2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1927512. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.778/2020**. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1933591. Acesso em: 21 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.058/2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01wqngc8y44zjcfb40u69h2yiu7748007.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em 22 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 586316/MG**. Ementa: Direito do consumidor. Administrativo. Normas de proteção e defesa do consumidor. Ordem pública e interesse social. Princípio da vulnerabilidade do consumidor. Princípio da transparência. Princípio da boa-fé objetiva. Princípio da confiança. Obrigação de segurança. Direito à informação. Dever positivo do fornecedor de informar, adequada e claramente, sobre riscos de produtos e serviços. Distinção entre informação-conteúdo e informação-advertência. Rotulagem. Proteção de consumidores hipervulneráveis. Campo de aplicação da Lei do glúten (Lei 8.543/92 ab-rogada pela Lei 10.674/2003) e eventual antinomia com o art. 31 do Código de Defesa do Consumidor. Mandado de segurança preventivo. Justo receio da impetrante de ofensa à sua livre iniciativa e à comercialização de seus produtos. Sanções administrativas por deixar de advertir sobre os riscos do glúten aos doentes celíacos. Inexistência de direito líquido e certo. Denegação da segurança. Relator: Min. Herman Benjamin, 17 de abril de 2007. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1064009/SC**. Ementa: Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Proteção dos índios. Assistência à saúde. Ministério Público. Legitimidade ativa *ad causam*. Interpretação de normas de proteção de sujeitos hipervulneráveis e de bens

indisponíveis. Lei 8.080/90 e Decreto federal 3.156/99. Súmula 126/STJ. Art. 461 do CPC. Multa contra a Fazenda Pública. Possibilidade. Relator: Min. Herman Benjamin, 04 de agosto de 2009a. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 931513/RS**. Ementa: Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Proteção das pessoas com deficiência física, mental ou sensorial. Sujeitos hipervulneráveis. Fornecimento de prótese auditiva. Ministério Público. Legitimidade ad causam. Lei 7 7.347/85 e Lei 7.853/89. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal convocado Tribunal Regional Federal da 1ª Região); Relator para Acórdão: Min. Herman Benjamin, 25 de novembro de 2009b. Disponível em: http://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=793235&num_registro=200700451627&data=20100927&formato=PDF. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1192577/RS**. Ementa: Embargos de divergência no Recurso Especial nos Embargos Infringentes. Processual civil. Legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública em favor de idosos. Plano de saúde. Reajuste em razão da idade tido por abusivo. Tutela de interesses individuais homogêneos. Defesa de necessitados, não só os carentes de recursos econômicos, mas também os hipossuficientes jurídicos. Embargos de Divergência acolhidos. Relatora: Min. Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em: 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1515895/MS**. Ementa: Processo civil. Processo coletivo. Direito do consumidor. Ação coletiva. Direito à informação. Dever de informar. Rotulagem de produtos alimentícios. Presença de glúten. Prejuízos à saúde dos doentes celíacos. Insuficiência da informação-conteúdo "contém glúten". Necessidade de complementação com a informação-advertência sobre os riscos do glúten à saúde dos doentes celíacos. Integração entre a lei do glúten (lei especial) e o código de defesa do consumidor (lei geral). Relator: Min. Humberto Martins, de 20 de setembro de 2017. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1835867/AM**. Ementa: Recurso especial. Ação civil pública. Processual civil. 1. Dano moral coletivo. Tutela da coletividade indígena. Competência da justiça federal. 2. Direitos individuais indisponíveis. Exploração sexual de jovens indígenas. Legitimidade ativa e interesse de agir do ministério público federal. Reconhecimento. 3. Indisponibilidade de bens. Pressupostos. Periculum in mora. Indícios da

dilapidação patrimonial. Necessidade. Ausência de comprovação. 4. Recurso especial desprovido. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze, 10 de dezembro de 2019a. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1793332/MG**. Ementa: Administrativo e processual civil. Estatuto da criança e do adolescente - ECA. Ação civil pública. Cumprimento de medidas de internação por adolescentes em celas com adultos. Arts. 3º, caput, 121, caput, 123, caput, e 185, caput, do Estatuto da criança e do adolescente. Fato notório. Art. 374, i, do Código de Processo Civil. Dano moral coletivo in re ipsa. Art. 186 do Código Civil. Arts. 1º, caput e inciso iv, e 13 da lei 7.347/1985. Indenização vinculada à proteção dos menores em situação de vulnerabilidade. Relator: Min. Herman Benjamin, 05 de setembro de 2019b. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1864136/SP**. Ementa: Processual civil. Ação civil pública. Acesso coletivo à justiça. Legitimação de associação para agir. Arts. 1º, 5º e 18 da lei 7.347/1985 (Lei da ação civil pública) e arts. 82, inciso iv e parágrafo 1º, 110 e 111 da lei 8.078/1990 (Código de defesa do consumidor). Finalidade estatutária. Interpretação extensiva do objeto social, de modo a garantir o acesso coletivo à justiça por meio de organização não governamental - ONG. Proteção efetiva de sujeitos hipervulneráveis. Arts. 4º, caput, e 8º da lei 13.146/2015 (estatuto da pessoa com deficiência). Precedentes do STJ. Histórico da demanda. Relator: Min. Herman Benjamin, 24 de novembro de 2020. Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em 27 ago. 2022. [Pesquisa pelo termo “hipervulneráveis”. Aba “Acórdãos”]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **[Jurisprudência em teses. Edição nº 22 - Processo Coletivo II – Legitimidade]**. [2021?] Disponível em: http://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?livre=defensoria+p%FAblica&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=1&i=5&operador=mesmo&ordenacao=MAT,TIT&ordem=MAT,TIT. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **[Jurisprudência em teses. Edição nº 100 – Dos direitos dos idosos e das pessoas com deficiência]**. [2021?] Disponível em: http://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20100%20-%20Dos%20Direitos%20dos%20Idosos%20e%20das%20Pessoas%20Com%20Deficiencia.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 903/MG**. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com

deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência. Requerente: Confederação Nacional do Transporte – CNT. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 de maio de 2013. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5236160. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 440.028/SP**. Ementa: Prédio público. Portador de necessidade especial. Acesso. A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 – federal –, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 – estas duas do Estado de São Paulo – asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem. Reocrrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio, 29 de outubro de 2013. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4919884. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 733433**. Ementa: Direito Processual Civil e Constitucional. Ação civil pública. Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses difusos. Interpretação do art. 134 da Constituição Federal. Discussão acerca da constitucionalidade do art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, e do art. 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar nº 80/1994, com as modificações instituídas pela Lei Complementar nº 132/09. Repercussão geral reconhecida. Mantida a decisão objurgada, visto que comprovados os requisitos exigidos para a caracterização da legitimidade ativa. Negado provimento ao recurso extraordinário. Assentada a tese de que a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas. Recorrente: Município de Belo Horizonte. Recorrido: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 04 de novembro de 2015. Disponível em: http://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur344471/false. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. **Termo de Convênio nº 01/2017 – DP, de 03 de maio de 2017**. Celebrado entre Defensoria Pública do Estado do Pará – DPE/PA, Universidade Federal do Pará – UFPA e Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESPA. Belém, 2017.

BRASIL. **Termo de Cooperação Mútua nº 021/2014, de 19 de maio de 2014**. Celebrado entre Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJE/PA, Defensoria Pública do Estado do Pará – DPE/PA, Ministério Público do Estado do Pará – MPE/PA, Associação dos Notários e Registadores do Estado do Pará – ANOREG/PA, e Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA. Belém, 2014.

BRASIL. **Termo de Cooperação n° 001/2021/DPE-PGE, de 25 de fevereiro de 2021**. Celebrado entre Defensoria Pública do Estado do Pará – DPE/PA e Estado do Pará, por meio da Procuradoria-Geral do Estado do Pará – PGE/PA. Belém, 2021.

BRASIL. **Termo de Cooperação Técnico-Profissional, de 22 de outubro de 2015**. Celebrado entre a Defensoria Pública do Estado do Pará – DPE/PA e Universidade Federal do Pará – UFPA. Belém, 2015.

BRUM, Eliane. Os loucos somos nós. Prefácio. *In*: ARBEX, Daniela. **Holocausto brasileiro**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013. *E-book* (não paginado).

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**: volume único. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos: as claim resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**. v. 287/2019. p. 445-483. jan. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Atos de cooperação judiciária devem ser documentados (e o Enunciado 687 do FPPC). **Consultor Jurídico**, 10 abr. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-abr-10/alexandre-camara-documentacao-atos-cooperacao-judiciaria. Acesso em: 27 maio 2021.

CAMISÃO, Verônica. As cidades e a acessibilidade. *In*: LICHT, Flavia Boni; SILVEIRA, Nubia. (org.). **Celebrando a diversidade**: pessoas com deficiência e direito à inclusão. São Paulo, 2013. p. 187-193.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *In*: **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 34, 2018. p. 1-14. Disponível em: http://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALCANTE, Bruno Braga; ROCHA, Jorge Bheron. A atuação defensorial como *amicus democratiae*: fortalecendo as relações interinstitucionais e prevenindo violações a direitos. *In*: MAIA, Maurilio Casas. (org.). **Defensoria Pública, Democracia e Processo II**. v. 3, São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 319-329.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 14., **Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versaoreduzida.pdf. Acesso em: 1º dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS (CONDEGE); COLÉGIO NACIONAL DAS CORREGEDORIAS GERAIS (CNCG); DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021**, Brasília: DPU, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gonzales Lluy et al v. Ecuador**. San José da Costa Rica, 1º set. de 2015. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_ing.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

COSTA, Flávia Albaine Farias da; ALVES, Jaime Leônidas Miranda. O conceito jurídico de pessoa com deficiência: o caso Talía Gonzales Lluy versus Equador. *In*: **Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos**, Brasília, 20 ago. 2018. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=38201. Acesso em: 18 set. 2022.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; GÓES, Gisele Santos Fernandes; VIEIRA, Debora da Silva. Pontos de encontro e desencontro entre a legitimação extraordinária negocial e a assistência. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 59-88, jan./abr. 2020.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DAIHA FILHO, Nelson Antonio. O pacto de mediação obrigatória: eficácia obrigacional *versus* autonomia da vontade e (in)aplicabilidade aos contratos de adesão e às situações de vulnerabilidade. *In*: AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do; BERALDO, Mariana Passos. (org.). **Estudos jurídicos**: constitucional e empresarial – em homenagem ao Professor Fernando Passos. São Carlos: RiMa, 2020, p. 371-384.

DALL'AGNOL, Talita Cazassus. Conheça o modelo de avaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência. *In*: **Diário da inclusão social**: a inclusão como ferramenta de transformação social. [*S. l.*]. 26 abr. 2018. Disponível em: http://diariodainclusaosocial.com/2018/04/26/conheca-o-modelo-de-avaliacao-biopsicossocial-da-pessoa-com-deficiencia/. Acesso em 25 jul. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (DPE-PA). **Resolução CSDP nº 148, de 25 de maio de 2015 (alterada pela Resolução CSDP nº 178, de 5 de dezembro de 2016)**. Cria e estabelece o processamento do Procedimento Administrativo Preparatório para Atuação na Tutela Coletiva (PAPATC), no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará, para fins de uniformização e otimização das atividades institucionais. Belém: PA, Defensoria Pública do Estado do Pará, 2015. Disponível em: http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.pa.def.br%2Fportal%2Fanexos%2FFile%2FresolucoesCSDP%2F2015%2FRESOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CSDP%2520N%25C2%25BA%2520148.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acesso em: 17 set. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (DPE-PA). **Resolução CSDP nº 180, de 19 de dezembro de 2016**. Estabelece no âmbito da Defensoria Pública do Pará os parâmetros para deferimento de assistência jurídica integral aos usuários dos serviços. Belém, PA: Defensoria Pública do Estado do Pará, 2016. Disponível em: http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.pa.def.br%2Fportal%2Fanexos%2FFile%2FresolucoesCSDP%2F2016%2FResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520CSDP%2520N%25C2%25BA%2520180.2016%2520-%2520Estabelece%2520os%2520par%25C3%25A2metros%2520para%2520deferimento%2520de%2520assist%25C3%25AAncia%2520jur%25C3%25ADdica%2520integral.docx&wdOrigin=BROWSELINK. Acesso em: 17 set. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (DPE-PA). **Resolução CSDP nº 220, de 4 de junho de 2018**. Regulamenta a concessão de horário especial de trabalho para servidor ou membro com deficiência ou que tenha filho, cônjuge, companheiro ou dependente com deficiência. Belém: PA, Defensoria Pública do

Estado do Pará, 2018. Disponível em: http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.pa.def.br%2Fportal%2Fanexos%2FFile%2FresolucoesCSDP%2F2018%2FResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520CSDP%2520N%25C2%25BA%2520220.2018%2520-%2520Regulamenta%2520hor%25C3%25A1rio%2520especial%2520para%2520servidor%2520ou%2520membro%2520com%2520defici%25C3%25AAncia%2520ou%2520que%2520tenha%2520filho%2C%2520c%25C3%25B4njuge%2C%2520companheiro%2520ou%2520depend.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acesso em: 17 set. 2022

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (DPE-PA). **Resolução CSDP nº 272, de 26 de abril de 2021**. Institui em caráter obrigatório e permanente o censo étnico-racial-inclusivo no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará como instrumento de promoção e monitoramento de políticas de ações afirmativas e inclusivas de Pessoas com Deficiência. Belém: PA, Defensoria Pública do Estado do Pará, 2021a. Disponível em: http://www.defensoria.pa.def.br/portal/anexos/File/resolucoesCSDP/2021/Resolução%20CSDP%20Nº%20272%20-%20Institui%20em%20caráter%20obrigatório%20e%20permanente%20o%20censo%20étnico-racial-inclusivo%20no%20âmbito%20da%20Defensoria%20Pública%20do%20Estado%20do%20Pará%20(1).pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ (DPE-PA). **Resolução CSDP nº 278, de 28 de junho de 2021**. Orienta a adequação das atividades da Defensoria Pública do Estado do Pará e de seus serviços correlatos em relação às determinações exaradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (promulgada por meio do Decreto nº 6.949/2009) e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Belém: PA, Defensoria Pública do Estado do Pará: 2021b. Disponível em: http://www.defensoria.pa.def.br/portal/anexos/File/resolucoesCSDP/2021/Resolução%20CSDP%20nº%20278%20-%20Orienta%20a%20adequação%20das%20atividades%20da%20DPE-PA%20e%20de%20seus%20serviços%20correlatos%20em%20relação%20às%20determinações%20exaradas%20pela%20Convenção%20Internacional%20sobre%20os%20Direit.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

DIB TAXI, Ricardo Araújo. Para além da vida nua: reflexões sobre resistência em época de pandemia. *In*: VERBICARO, Dennis; VERBICARO, Loiane Prado. (coord.). **Tensões de uma sociedade em crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020a. p. 301-314.

DIB TAXI, Ricardo Araújo. Para uma reconstrução narrativa dos direitos humanos. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza. (org.). **Direitos**

Humanos e Sociedade. v. II. Criciúma: UNESC, 2020b. p. 83-98. Disponível em: repositorio.unesc.net/bitstream/1/8103/1/Para%20uma%20reconstrução%20narrativa%20dos%20direitos%20humanos.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n. 198, p. 207-217, 2011. Disponível em: http://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364050/mod_resource/content/0/FREDIE%20DIDIER%20-%20Os%20três%20modelos%20de%20processo%20-%20dispositivo,%20inquisitivo%20e%20cooperativo.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

DIDIER JR., Fredie. **Cooperação judiciária nacional**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC). 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021a.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 23. ed. Salvador: JusPodivm. 2021b. v.1: Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**. 15. ed. Salvador: JusPodivm. 2021. v. 4: Processo coletivo.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, Thomson Reuters/Revista dos Tribunais. v. 303/2020, p. 45-81, 2020.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. A acessibilidade como instrumento de sustentabilidade dos Municípios. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, v. 3, n. 2, 2014. Disponível em: http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdppgmlondrina/article/view/64/41. Acesso em: 03 abr. 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015.

FISS, Owen. Two Models of Adjudication. *In*: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. **How does the Constitution secure rights?** American Enterprise Institute Constitutional Studies. 1985. p. 36-49.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: Quatro conferências sobre a *structural injuction*. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 999-1025.

FLORES, Joaquin Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. **Sequência – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, Florianópolis, v. 23, n. 44, p. 9-29, 2002. Disponível em: http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921. Acesso em: 12 set. 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Diálogo ou quimera? O papel dos processos estruturais no Brasil. *In*: **Empório do Direito**, [*s. l.*], 14 jun. 2021. Disponível em: http://emporiododireito.com.br/leitura/dialogo-ou-quimera-o-papel-dos-processos-estruturais-no-brasil. Acesso em: 20 out. 2021.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 12, v. 19, n. 3, p. 276-295, set./out. 2018.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. Aktion T4. *In*: INFOESCOLA. [*S. l.*], [2022?]. Disponível em: http://www.infoescola.com/segunda-guerra/aktion-t4/. Acesso em: 15 mar. 2022.

GIDI, Antonio. **A *Class Action* como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GLOBAL ACESS TO JUSTICE PROJECT. **[Global Acess To Justice Project]**. [*S. l.*] 2022c. Disponível em: http://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br. Acesso em: 1º set. 2022.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direito** – teoria e prática. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. Fatores determinantes de vulnerabilidade e o ciclo da vulnerabilidade social: reflexões para um paradigma de legitimação da Defensoria Pública. *In*: MAIA, Maurilio Casas. (org.). **Defensoria Pública, Democracia e Processo II**. v. 3, São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 83-97.

GONZÁLEZ, Pedro. A definição constitucional da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático: para além de sua função simbólica. *In*: ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no século XXI**: novos horizontes e desafios. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 1-64.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**. Tradução de Denilson Luis Werne, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012.

HAZARD, Geoffrey C. Jr. Civil litigation without frontiers: harmonization and unification of procedural law. **Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú**, Lima, n. 52, 1999, p. 575-582. Disponível em: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6418/6475. Acesso em: 9 dez. 2020.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; VITTORATI, Luana da Silva. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: como “invisíveis” conquistaram seu espaço. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 230-262, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOPGOOD, Stephen. Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: os Direitos Humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social? **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 70-79, jun./dez. 2014.

HUGO, Victor. **Os miseráveis**. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **[Censo Demográfico de 2010]**. [*S. l.*], [2022?]. Disponível em: http://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html. Acesso em: 13 set. 2022.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 3, p. 710-731, set./dez. 2021.

JORGE, Denise Batista Pereira. **Adolescentes vulneráveis ou vulnerabilizados? Sentidos e usos do termo vulnerabilidade na perspectiva dos agentes sociais do Município de Jacareí (SP)**. 2013. Orientador: Gustavo Martineli Massola. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-24022014-092445/publico/jorge_me.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Os conceitos de humanitarismo e vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra. *et al*. (org.). **Direitos Humanos e vulnerabilidade e o direito humanitário**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019. p. 847-887.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. A desconstrução do mito da raça e a inconstitucionalidade das cotas raciais no Brasil. **Revista de Direito Público**, v. 036, p. 18-54, 2010. Disponível em: http://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/720/1/Direito%20Publico%20n362010_Roberta%20Fragoso%20Menezes%20Kaufmann.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 491-518.

LEITE, Flávia Piva Almeida. A promoção da acessibilidade para as pessoas com deficiência: a observância das normas e do desenho universal. **Âmbito Jurídico**, [*s. l.*], 2011a. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/apromocao-da-acessibilidade-para-as-pessoas-com-deficiencia-a-observancia-dasnormas-e-do-desenho-universal/. Acesso em: 02 dez. 2020.

LEITE, Flávia Piva Almeida. Direito ao acesso ao meio físico da cidade. **Âmbito Jurídico**, [*s. l.*], 2011b. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10620. Acesso em: 30 out. 2014.

LEITE, Flavia Piva Almeida. *et al*. **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIMA, Flavia Danielle Santiago. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 350-378, jan./abr. 2021.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamin**: aviso de incêndio: uma leitura das teses “Sobre o Conceito de História”. Tradução de Wanda Nogueira Caldeira Brant. Tradução das teses por Jeanne Marie Gagnebin e Marcos Lutz Müller. São Paulo: Boitempo, 2005.

MAGALHÃES JUNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo. **Convenção processual na tutela coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2020.

MAIA, Maurício. Novo conceito de pessoa com deficiência e proibição do retrocesso. **Revista da AGU**, Brasília, ano XII, n. 37, p. 289-306, jul./set. 2013.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARTINS, Guilherme Magalhães. Nota dos Coordenadores. *In*: MARTINS, Guilherme Magalhães. *et al*. **Estatuto da pessoa com deficiência**: comentários à Lei 13.146/2015. Indaiatuba: Foco, 2019. p. IX-XI.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O direito processual coletivo e as propostas de código brasileiro de processos coletivos. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da Unipar**, Umuarama, v. 11, n. 2, p. 645-675, 2008.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Ações coletivas e danos transnacionais. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 5, p. 429-454, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). **Nota Técnica nº 01/2021 da COORDIGUALDADE**. Nota Técnica para a atuação do Ministério Público do Trabalho no enfrentamento à discriminação de estagiárias e estagiários com deficiência. Brasília, 2021. Disponível em: http://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-no01-2021-atuacao-do-mpt-no-enfrentamento-a-discriminacao-de-estagiarias-e-estagiarios-com-deficiencia/@@display-file/arquivo_pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

MITIDIERO, Daniel. Processo justo, colaboração e ônus da prova. **Revista TST**, Brasília, v. 78, n. 1, p. 67-77, jan./mar. 2012.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2019.

MORAES, Bernardo Brito de. O direito de acessibilidade das pessoas com deficiência e as diversas espécies de barreiras. *In*: CONPEDI, III CONPEDI Virtual, 2021, **Anais** [Direitos sociais e políticas públicas III]. Florianópolis: CONPEDI, 2021, p. 351-366.

MORAES, Bernardo Brito de; NASCIMENTO JUNIOR, Wladimir Farias. **Proposta metodológica direcionada à automação do reconhecimento de paternidade socioafetiva no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Pará**. 2021. Orientadora: Márcia Cristina dos Santos Rêgo. Projeto de Intervenção (Especialização em Direitos Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, n. 7, p. 393-421, set./dez. 2017.

MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito**: dos gregos ao pós-modernismo. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

MUNCK, Gerardo L. Building Democracy ... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America. **Government and Opposition**, v. 50, n. 3, Cambridge, p. 364–393, 2015.

NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**: volume único. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

NOGUEIRA, Roberto Wanderley. Acesso à justiça para pessoas com deficiência. **Consultor Jurídico**, 30 nov. 2012. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2012-nov-30/roberto-nogueira-acesso-justica-pessoas-deficiencia. Acesso em: 30 set. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Tradução de Otacílio Nunes. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 2, n. 51, p. 37-61, jul. 1998. Disponível em: http://www.novosestudos.com.br/produto/edicao-51/. Acesso em: 25 jun. 2021.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**: análise crítica da teoria processual. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2017.

PARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Pará**. Belém, PA: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/especificas/c_estaduallei__57832.pdf. Acesso em: 21 set. 2022.

PARÁ. **Lei Complementar nº 54, de 7 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a reorganização da Defensoria Pública do Estado do Pará e da Carreira de seus Membros e dá outras providências. Belém, PA: Governadoria do Estado, 2006. Disponível em: http://defensoria.pa.def.br/anexos/File/resolucoesCSDP/2014/Lei%20Complementar%20nº%2054,%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202006%20(consolidada)%20-%20Organiza%20a%20Defensoria%20Pública%20do%20Estado%20do%20Pará..pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

PASSADORE, Bruno. A Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. *In*: MAIA, Maurilio Casas. (org.). **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. v.1, 2. ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2020. p. 121-128.

PEREIRA, Marcos Vinícius Torres. Arts. 1º ao 3º. *In*: MARTINS, Guilherme Magalhães. *et al*. **Estatuto da pessoa com deficiência**: comentários à Lei 13.146/2015. Indaiatuba: Foco, 2019. p. 1-20.

PIOVESAN, Flávia. **Direito humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTE, Marcelo de Santana; TRINDADE, José Damião Rocha. Barreiras tecnológicas: um fator limitador na acessibilidade das pessoas com deficiência. **Texto Livre**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 1-18, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/j/tl/a/qwqst4spRWjcjCMD66SvyFg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 set. 2022.

PUGA, Mariela. La litis estructural em el caso Brown v. Board of Education. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 91-145.

RAMOS, Waldemar. Avaliação biopsicossocial do INSS. **SaberaLei**. 2022. Disponível em: http://saberalei.com.br/avaliacao-biopsicossocial-do-inss-o-que-e/. Acesso em 25 jul. 2022.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; MAIA, Maurilio Casas. A Defensoria Pública como cláusula pétrea. *In*: MAIA, Maurilio Casas. (org.) **Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política**: com homenagem a José Augusto Garcia de Sousa. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 65-93.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RESNIK, Judith. Managerial Judges. **Harvard Law Review**, v. 96, n. 374, p. 374-448, 1982-1983.

ROCHA, Jorge Bheron. O Título da Defensoria Pública no CPC 2015. *In*: OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias de; ROCHA, Jorge Bheron; PITTARI, Mariella; MAIA, Maurílio Casas. (org.). **Teoria geral da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 645-667.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. O futuro dos direitos humanos: do controle à simbiose. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 514-526, jun./dez. 2014.

ROLO, Rafael Felgueiras. **O processo coletivo e o papel da coletividade ausente**: a afirmação de um contraditório transcendente. 2016. Orientador: Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. Coorientador: Antonio do Passo Cabral. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope**: Can Courts Bring About Social Change? Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SALLES, Carlos Alberto. *et al*. **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2018.

SANTOS, Élida de Oliveira Lauris dos. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece**: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. 2013. Orientador: Boaventura de Sousa Santos. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em:

http://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24297/1/Tese%20Elida%20final_29-09-2013.pdf. Acesso em: 24 set. 2022.

SANTOS, Karinne Emanoela Goettens dos; SILVA, Roberta Fortunato. “Os ninguéns” e o acesso à justiça: os obstáculos das ondas renovatórias do projeto Florença ainda não superados na contemporaneidade. *In*: LEONARDO, César Augusto Luiz; SANTOS, Karinne Emanoela Goettens dos; MAIA, Maurilio Casas. **Acesso à justiça & processo no século XXI**: estudos em homenagem ao professor Kazuo Watanabe. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 21-36.

SANTOS, Tatiana Simões dos. Negócios processuais envolvendo a Fazenda Pública. *In*: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique. (org.). **Negócios Processuais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 675-687.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 239-274.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021a.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.) **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021b. p. 605-635.

SARMENTO, Daniel. **Parecer**: Dimensões constitucionais da Defensoria Pública da União. Rio de Janeiro, 21 jul. 2015. Disponível em: http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf. Acesso em: 26 et. 2022.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. **Revista Nacional de Reabilitação – Reação**, São Paulo, ano XII, p. 10-16, mar./abr. 2009. Disponível em: http://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/SASSAKI_-_Acessibilidade.pdf?1473203319. Acesso em: 05 abr. 2022.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Princípio da universalidade. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2017. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: http://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/77/edicao-1/principio-da-universalidade. Acesso em: 1º mar. 2022.

SILVA, Franklyn Roger Alves; ESTEVES, Diogo. O modelo brasileiro de assistência jurídica estatal gratuita. **Consultor Jurídico**, 5 fev. 2019. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2019-fev-05/tribuna-defensoria-modelo-brasileiro-assistencia-juridica-estatal-gratuita. Acesso em: 26 set. 2022.

SIQUEIRA, Victor Hugo. Defensoria Pública: histórico, afirmação e novas perspectivas. *In*: MAIA, Maurilio Casas. (org.). **Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política**: com homenagem a José Augusto Garcia de Sousa. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 31-64.

SOUZA NETTO, José Laurindo de; GARCIA, Thais Aurelia. A confluência dos modelos dispositivos e inquisitivo do processo civil operada pelo princípio da cooperação. *In*: CONPEDI, XXV Encontro Nacional do CONPEDI, 2016, **Anais** [GT Constituição e Democracia II], Brasília, 2016, p. 402-419.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; ROSA, Marina de Almeida. Together and equal? Da necessária fundamentação do direito à igualdade para além do caso Brown v. Board of Education. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 15, n. 3, p. 1-28, set./dez. 2020. Disponível em: http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33098/pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2021.

TEMER, Sofia; ANDRADRE, Juliana Melazzi. Convenções processuais na execução: modificação consensual das regras relativas à penhora, avaliação e expropriação de bens. *In*: MARCATO, Ana; GALINDO, Beatriz; GÓES, Gisele Fernandes. (org.). **Negócios Processuais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 551-567.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS). **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**: Artigo, Projeto, Relatório, Trabalho de Conclusão de Curso, Dissertação e Tese. 25. ed. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Biblioteca da Unisinos, 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA). **Guia de elaboração de trabalhos acadêmicos**. 2. ed. Belém: Universidade Federal do Pará, Biblioteca Central, 2021. Disponível em: http://bc.ufpa.br/wp-content/uploads/2019/08/Guia-de-Trabalhos-Academicos-2019.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos Poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, Thomson Reuters/Revista dos Tribunais. v. 284/2018, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

XAVIER, Silvia Maria Maia. **A cooperação interinstitucional como estratégia de administração da justiça diante dos obstáculos ao acesso à justiça, decorrentes da fragmentação da repartição de competência em matéria previdenciário-trabalhista, entre ramos distintos do poder judiciário**. 2017. Orientador: Antônio Gomes de Vasconcelos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: http://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-B2HF88. Acesso em: 12 jul. 2021.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e direitos difusos e coletivos.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.