

## As Entidades de Infraestrutura Específica (*claims resolution facilities*) como mecanismo para a efetivação das políticas públicas: uma análise à luz das decisões estruturantes<sup>(\*)</sup>

The Claims Resolution Facilities as a mechanism to effective public policies: an analysis based on structural injunctions

Las Entidades de Infraestructura Específica (*claims resolution facilities*) como mecanismo para la efectividad de las políticas públicas: un análisis a la luz de las decisiones estructurales

Gustavo Felipe da Cruz Lago<sup>1</sup>

Lucas Salles da Silveira Rosa<sup>2</sup>

---

**Sumário:** Introdução. **1.** Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas. **2.** As Entidades de Infraestrutura Específica (*claims resolution facilities*) e sua aplicabilidade para efetivação das Políticas Públicas. **3.** Liquidação e Execução de Sentença relativa a Direitos Difusos e Coletivos em sentido estrito. **4.** Liquidação e Execução de Sentença relativa a Direitos Individuais Homogêneos. **5.** A intervenção de terceiro na atividade executiva: avanço ou retrocesso? A necessidade do controle público. **6.** A Fundação Lava-Jato e a crítica de Antonio do Passo Cabral: *se tal instrumento pode trazer mais eficiência,*

---

(\*) Recibido: 12/02/2020 | Aceptado: 09/03/2020 | Publicación en línea: 01/04/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Curriculum lattes: <http://lattes.cnpq.br/7299651254372750>  
[dacruzlag@gmail.com](mailto:dacruzlag@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Curriculum lattes: <http://lattes.cnpq.br/6415424939098752>  
[lssr071096@gmail.com](mailto:lssr071096@gmail.com)

*por que tanta resistência?* 7. O futuro das Políticas Públicas: da Constitucionalidade e da Conveniência do Projeto de Lei 8.058/2014. – Considerações finais. – Referências bibliográficas.

**Resumo:** o presente artigo visa analisar a figura das entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), nova espécie de intervenção de terceiros, na efetivação dos direitos coletivos, sobretudo na fase executiva, em especial nos litígios que demandam maior complexidade para a resolução ou que envolvam políticas públicas. Destaca-se que o presente trabalho, através da metodologia exploratória, com base em pesquisa bibliográfica e à luz do Direito Comparado, busca apresentar solução à ausência de previsão legal das *claims resolutions facilities*.

**Palavras-Chave:** tutela coletiva, entidades de infraestrutura específica, políticas públicas.

**Abstract:** the present article aims to analyze the figure of claims resolution facilities, a new type of third party intervention, in the realization of collective rights, mainly in the executive phase, especially in litigations that require greater complexity for resolution or involving public policy. It is noteworthy that the present work, through the exploratory methodology, based on bibliographic research and in the light of Comparative Law, seeks to present a solution to the absence of legal provision for claims resolution facilities.

**Key words:** collective tutelage, claims resolution facilities, public policies.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar la figura de las entidades de infraestructura específicas (*claims resolution facilities*), un nuevo tipo de intervención de terceros, en la aplicación de los derechos colectivos, especialmente en la fase ejecutiva, especialmente en disputas que exigen una mayor complejidad para la resolución o que involucran políticas públicas. Cabe destacar que el presente trabajo, a través de la metodología exploratoria, basada en la investigación bibliográfica y a la luz del Derecho Comparado, busca presentar solución a la ausencia de disposición legal de las *claims resolution facilities*.

**Palabras clave:** tutela colectiva, entidades de infraestructura específica, políticas públicas.

## Introdução

A tutela dos direitos coletivos é de fundamental importância para a proteção do interesse público primário e, assim sendo, o estudo e aprimoramento dessa tutela é fundamental para que a resposta do judiciário seja mais adequada a cada situação jurídica protegida.

Nessa ótica, a adaptabilidade, com fundamento na adequação dos procedimentos, se justifica ainda mais, nos danos ambientais, os quais, em sua essência possuem grande complexidade<sup>3</sup>. Nesses casos, a flexibilização das regras previstas para o procedimento das ações coletivas é oportuna. Com efeito, a doutrina sinaliza que a Ação Civil Pública, espécie de ação coletiva, possui importância singular para a proteção das pretensões reparatórias advindas de um dano ambiental<sup>4</sup>.

Nesse sentido, um instrumento que pode servir para a adequação dos procedimentos previstos nas ações coletivas, bem como a efetivação de direitos decorrente dessas, são as *claims resolution facilities*, entidades que possuem como objetivo dar tratamento diferenciado a demandas que seriam processadas pela forma comum da tutela de direitos coletivos<sup>5</sup>.

### 1. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas

Em início, é importante deixar claro que o processo coletivo trata de demandas que não versam somente sobre direitos individuais, ao contrário, nesta forma de tutela, o que é levado como situação jurídica, são direitos que ultrapassam a esfera individualista para avançar naquelas que abarcam a sociedade como um todo<sup>6</sup>.

Dessa forma, os professores Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr<sup>7</sup> entendem que a tutela estatal, positivada no sistema processual civil, deve ir além da mera finalidade de pacificação de conflitos. Com efeito, propõe a citada

---

<sup>3</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.538.

<sup>4</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 153

<sup>5</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 3.

<sup>6</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, op. cit., p. 49, nota 3.

<sup>7</sup> Ibid., p. 50.

doutrina, que o processo civil seja um instrumento concretizador do interesse público primário.

Nesse sentido, corrobora Siqueira Jr.<sup>8</sup>, tendo em vista que entende serem instrumentos para efetivação da cidadania, previstos de forma expressa na Constituição Federal, a Ação Civil Pública e a Ação Popular. Arremata, ainda, que a tutela coletiva dialoga de forma direta com o Estado Democrático de Direito, pois tratam, essas ações, da proteção do interesse público primário. Assim sendo, a tutela coletiva tem, como princípio, dar mais eficácia ao processo<sup>9</sup>.

Por esse ângulo, lembra Ada Pellegrini Grinover<sup>10</sup> que a Constituição Federal prevê direitos fundamentais de aplicação imediata que, por muitas vezes não são aplicados por omissão dos outros poderes, em especial a Administração Pública.

Consequentemente, a própria Magna Carta prevê meios que são eficazes para constranger o poder público a realizar determinada política pública. Entre as formas de fazer com que o poder político cumpra seu papel, estão as ações coletivas que, em determinados casos, como a declaração de forma difusa da inconstitucionalidade pelo juiz de primeiro grau, terá eficácia *erga omnes* sem, contudo, infringir a separação de poderes e a organização do estado<sup>11</sup>.

Aliás, ressalte-se a Emenda Constitucional nº 45/2004 e as legislações posteriores, as quais possibilitaram que decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle difuso, vinculasse todos da administração pública<sup>12</sup>.

Com todas essas considerações, demonstrar-se-á que a tutela coletiva pode ser adaptada para se dar melhor efetividade às políticas públicas, notadamente em casos os quais versam sobre grandes desastres ambientais.

---

<sup>8</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Cidadania e Políticas Públicas*. Revista dos Tribunais Online, 2006. p. 8.

<sup>9</sup> Ibid., p. 9.

<sup>10</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Caminhos e Descaminhos do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p.424.

<sup>11</sup> Ibid., p.424.

<sup>12</sup> BERNARDO, Leandro Ferreira. *Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas*. Revista Eletrônica de Direito Processual v. 20, n. 1, Rio de Janeiro, p.250-287, jan a abr/2019. p. 269.

Com efeito, como dito pelos processualistas Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr<sup>13</sup>, o caso Rio Doce, por exemplo, por ser um caso de alta complexidade e conflituosidade, a demanda processual coletiva comum tende a ser demasiadamente demorada e de alto custo. Uma solução para esses casos, e que será abordado a frente, é a utilização das Entidades de Infraestrutura Específica para o auxílio da implementação das decisões judiciais tomadas em casos como do Rio Doce<sup>14</sup>.

## 1.1. Decisões Estruturantes

### 1.1.1 Conceito

Na esteira do quanto consignado, o público deve ser definido não em contraposição ao privado, mas ao individual, indicando aqueles interesses pertencentes à generalidade das pessoas<sup>15</sup>, isto é, a coletividade agregada em um grupo, categoria ou classe de indivíduos.

Nesse íterim, o objeto da litigância estruturada coletivamente ganha contornos singulares ao vindicar a efetivação de políticas públicas expressas em lei ou decorrentes de valores constitucionalmente assegurados, tornando a atividade judicial mais próxima de uma justiça distributiva<sup>16</sup>. É usual ao judiciário a análise do enquadramento jurídico retrospectivo, com a simples moldura bilateral “credor-devedor” utilizados nos litígios individuais<sup>17</sup>.

Dessa forma, nas lições de Didier Jr e Zaneti Jr, as chamadas decisões estruturantes, ou ainda decisões em cascata (*structural injunction*), objetivam efetivar, ou melhor, dar verdadeira concretude a um direito fundamental, através das chamadas reformas estruturais (*structural reform*), seja em entes, organizações ou instituições, com o fito de deslindar litígios que envolvam múltiplos interesses sociais divergentes, ou mesmo para dar cumprimento a

---

<sup>13</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 538-539.

<sup>14</sup> Ibid., p. 540.

<sup>15</sup> SALLES, Carlos Alberto de. *Processo Civil de Interesse Público*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 194.

<sup>16</sup> Ibid., p. 209.

<sup>17</sup> COSTA, Susana Henriques da. *Acesso à justiça: promessa ou realidade? uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p.463.

uma política pública, como no emblemático caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*<sup>18</sup>.

Dentre as principais características dos provimentos estruturantes, destaca-se a intervenção do Poder Judiciário nos conflitos de interesses públicos ou particulares, levados à apreciação, o que permite o manuseio das ditas medidas judiciais executivas atípicas durante o processo de execução (art. 139, IV c/c art. 536, §1º, CPC).

### **1.1.2. Modelo Processual Atual**

A chamada constitucionalização do processo parte da premissa de que a própria cultura da sociedade influencia nos institutos do direito processual e, partindo dessa lógica, a visão privatista e completamente voltada para a técnica deve ser abandonada, para que os ideais democráticos e constitucionais do Estado Democrático de Direito possam ser efetivos<sup>19</sup>.

Com efeito, as regras processuais elaboradas para atender às necessidades dos processos individuais, apesar de se portarem à luz da *Lex Mater*, não são adequadas aos processos que discutem políticas públicas, pois os direitos sociais são, regra geral, essencialmente difusos, de natureza indivisível e sua titularidade é impossível determinar<sup>20</sup>.

Portanto, a revisão de alguns conceitos próprios das demandas individuais precisa ser realizada<sup>21</sup>, tais como a regra da congruência objetiva externa, a interpretação do pedido (art. 322, §2º c/c art. 493, CPC), as regras de participação de sujeitos no processo, etc.

### **1.1.3. É possível a efetivação de Políticas Públicas mediante Decisões Judiciais? uma análise no Estado Democrático Constitucional de Direito**

---

<sup>18</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.455.

<sup>19</sup> ZANETI JR, Hermes. *A constitucionalização do processo: o modelo constitucional da justiça brasileira e as relações entre processo e Constituição*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014. p. 9-11.

<sup>20</sup> COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. *Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 374.

<sup>21</sup> Sobre uma abordagem mais incisiva do tema, indispensável a leitura de DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.454-464.

Os direitos fundamentais sociais positivados na Carta Magna de 1988, sobretudo no art. 6º, os quais correspondem obrigações prestacionais do Estado, envolvem a necessidade de prestações positivas do Estado.

Nesse ínterim, a fruição de direitos como à saúde, à educação, à habitação, ao trabalho, ao meio ambiente sadio dependem, assim, da organização do Estado que fixa e implementa políticas públicas, por atuação da função legislativa, com o devido processo de construção de leis, e por intermédio da função administrativa, com o planejamento e ações de implementação das mesmas<sup>22</sup>.

Portanto, percebe-se que as políticas públicas estão diretamente relacionadas às demandas sociais dirigidas ao poder público pela sociedade<sup>23</sup>. Trata-se, na verdade, da apreciação e eventual efetivação dos anseios sociais levados ao crivo do Poder Judiciário pelas camadas menos favorecidas da sociedade, as quais devem ser ouvidas, seja por meio das chamadas audiências públicas, intervenção de terceiros *amicus curiae*, dentre outros; certo é que um indivíduo deve ter a oportunidade de decidir se pretende fazer parte de um processo que afeta seus direitos sob a lei substantiva, bem como seu respectivo direito de representação nos processos<sup>24</sup>.

Dessa forma, a clássica objeção à judiciabilidade das políticas públicas advinda da separação dos poderes pode ser afastada pelo reconhecimento da necessidade de apreciação jurisdicional não só das finalidades, expressas ou implícitas, de uma política pública, mas também os meios empregados para se atingirem esses fins<sup>25</sup>. Seria o caso, por exemplo, de uma política estadual ou municipal de saúde pública desligada do sistema nacional único (SUS), em afronta ao art. 198 da Constituição Federal.

---

<sup>22</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Caminhos e Descaminhos do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p.424.

<sup>23</sup> BERNARDO, Leandro Ferreira. *Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas*. Revista Eletrônica de Direito Processual v. 20, n. 1, Rio de Janeiro, jan a abr/2019. p.253.

<sup>24</sup> HODGES, Christopher; VOET, Stefaan. *Delivering Collective Redress. New Technologies*. Oxford: Hart, 2018. p. 156. Tradução livre.

<sup>25</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 46.

#### **1.1.4. Adaptabilidade do Procedimento para demandas de diferentes complexidades e conflituosidade à luz da tese de Edilson Vitorelli**

A mudança paradigmática vivenciada pela Lei 13.105/2015 com a constitucionalização do processo impôs no campo dos litígios a necessária observância da solução consensual dos conflitos, como se pode inferir da positivação da norma fundamental processual no art. 3º.

Assim, do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição<sup>26</sup>, há uma transição para uma justiça preocupada com a solução e pacificação dos conflitos sociais, de modo a permitir que os litigantes retornem, na medida do possível, ao *status quo ante*.

Nos processos coletivos não é diferente. A incidência substancial da justiça multiportas em litígios de alta complexidade se faz presente desde que haja observância dos devidos regramentos de cunho constitucional e legal.

Dada a complexidade das demandas coletivas, na seara da tipologia desses litígios - o devido processo legal construído na ótica dos conflitos -, partindo das variáveis do grau de conflituosidade e complexidade, torna-se estritamente necessária uma releitura dos instrumentos processuais das ações individuais, permitindo-se uma flexibilização mais incisiva quando na fase de cumprimento das sentenças ou dos termos estipulados em sede autocompositiva, principalmente quando no cumprimento das demandas que busquem a implementação de políticas públicas, considerando carecerem de um rito processual estabelecido em lei.

A problemática, todavia, não queda adstrita apenas aos aspectos meramente procedimentais, pois a tutela dos direitos coletivos também exige uma releitura do próprio conteúdo dos direitos e garantias encampados na ordem jurídica para que sejam tutelados no plano coletivo, alijando-se da lógica individualista-liberal<sup>27</sup>.

A necessidade de releitura dos institutos processuais do direito individual se visualiza naquele considerado o maior desastre ambiental da história do Brasil: o rompimento e transbordamento das barragens da empresa Samarco Mineração S.A. sitas, respectivamente, em Fundão/ES e Santarém/MG, com

---

<sup>26</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.356.

<sup>27</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: RT, 2019. p. 109.

o transbordamento de rejeitos minerais<sup>28</sup> e seus consequentes reflexos no meio ambiente local.

Diante desse contexto, criou-se a Fundação Renova, uma entidade de infraestrutura específica, para obter a mediação individual dos danos sofridos pela falta de água e reparação geral nos chamado Programa de Indenização Mediada - PIM<sup>29</sup>. Nesse cenário, o procedimento executivo tende a ser manejado de forma a se possibilitar o adequado tratamento dos clamores sociais, permitindo a celebração de negócios processuais atípicos (art. 190 e 200, CPC), desde que o ente celebrante disponha de legitimação negocial ativa, tornando possível, com isso, a implementação, cumprimento ou satisfação dos direitos coletivos, conforme os arts. 139, IV, 297 e 536, §1º, CPC.

Situações como essas são envoltas de alta conflituosidade e complexidade, variáveis ínsitas aos litígios coletivos, pois a partir do conflito torna-se possível chegar a numerosos resultados para o corpo social afetado pelo ilícito e para o próprio desfecho do processo, tendo ainda que se considerar em meio a essa sociedade a existência de vozes destoantes, muitas vezes antagônicas, conforme sentença Edilson Vitorelli<sup>30</sup>.

Por derradeiro, apesar das devidas considerações, a lógica individualista do processo coletivo apresenta-se tão arraigada que não se visualiza a sujeição desse tipo de processo a mesma principiologia dos processos individuais<sup>31</sup>, impossibilitando o adequado tratamento de demandas ontologicamente multifacetadas.

## **2. As Entidades de Infraestrutura Específica (*claims resolution facilities*) e sua aplicabilidade para efetivação das Políticas Públicas**

---

<sup>28</sup> LINO, Daniela Bermudes. *Competência territorial adequada nas ações coletivas socioambientais: considerações sobre o CC 144.922/MG no desastre do rio doce*. Revista dos Tribunais Online, 2018. p. 03.

<sup>29</sup> Para mais informações: [[https://www.fundacaorenova.org/noticia\\_tag/pim/#](https://www.fundacaorenova.org/noticia_tag/pim/#)]. Acesso em: 19 jun. 2019.

<sup>30</sup> VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: RT, 2016. p. 88.

<sup>31</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 478.

Segundo os Professores Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr., as *claims resolution facilities* podem ser definidas como entidades que são construídas para a resolução de conflitos coletivos os quais seriam processados no procedimento genérico da tutela coletiva, isto é, ou na forma de casos repetitivos ou como ações coletivas<sup>32</sup>.

De outro lado, as EIE são uma forma genérica de nomear entidades que servem para processar e resolver demandas contra um grande fundo de financiamento<sup>33</sup>. Geralmente, essas entidades surgem no contexto em que várias demandas estão surgindo e que precisam de rápida solução. Elas podem, por exemplo, serem utilizadas em casos de grandes desastres naturais facilitando o processamento da demanda e as soluções que o Estado poderá dar para essas causas.

Uma outra característica interessante a respeito das *claims resolution facilities* relaciona-se quanto às finalidades. Essas finalidades geralmente estão previstas no termo de acordo que a criaram e, eventual indenização, será devida para aqueles que integrem demanda com situação jurídica semelhante a que justificou a criação da Entidade de Infraestrutura Específica<sup>34</sup>.

Além disso, é preciso lembrar que essas Entidades não podem ser vistas como institutos *sui generis*. Na verdade, elas se assemelham aos órgãos que tem como objetivo o pagamento de benefícios, como por exemplo, previdenciários, para trabalhadores que perderam a capacidade laborativa. Dessa forma, os criadores dessas entidades devem funcionar como gestores, lidando com questões administrativas<sup>35</sup>.

Assim sendo, considerando tudo acima, é forçoso concluir que essas entidades podem ser uma ferramenta para adaptabilidade do procedimento de tutela coletiva, principalmente nos casos em que os litígios possuem alta complexidade e conflituosidade, nos termos da teoria de Edilson Vitorelli, uma vez que possibilitará procedimentos diferenciados para situações

---

<sup>32</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 3.

<sup>33</sup> MCGOVERN, Francis E. *The What and Why of Claims Resolution Facilities*. Stanford Law Review, v. 57, 2005. p.1361-1362. Tradução Livre.

<sup>34</sup> HENSLER, Deborah R. *Alternative Courts? Litigation-Induced Claims Resolution Facilities*. Stanford Law Review, v. 57, 2005. p. 1430-1431. Tradução Livre.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 176. Tradução Livre.

jurídicas que não serão atendidas de forma adequada na via comum da tutela coletiva<sup>36</sup>.

Aliás, consideram os processualistas Antonio Passos Cabral e Hermes Zaneti Jr. a maior qualidade das *claims resolution facilities* a possibilidade de adaptabilidade do procedimento, pois, diferentemente da opção judicial, as regras impostas para o funcionamento das *claims* são altamente flexíveis, passíveis de revisão pelos interessados na aplicação eficiente das dessas entidades<sup>37</sup>.

## 2.1. Formas de Criação

As formas de criação dessas entidades são variadas. No Brasil, podem ser criadas por lei, decisão judicial, por ato administrativo ou por convenção das partes, com fundamento no art. 190 do CPC<sup>38</sup>.

Nesse sentido, a forma de criação terá relação primordial com o objetivo que se quer atingir com a formação da entidade de infraestrutura específica, bem como a adaptabilidade do procedimento<sup>39</sup>. Dito isso, Cabral e Zaneti Jr. dão como exemplo que a criação estatal dessas entidades dará mais confiabilidade aos litigantes em relação ao procedimento de pagamento. De modo contrário, no caso de o pagamento ser feito por entidade que foi criada por fundo privado, as limitações de indenizações tendem a não serem bem recepcionadas<sup>40</sup>.

Dialogando com essas premissas, as Entidades são criadas por motivo específico, para resolução de um problema que afetou diversas pessoas de maneira particular, de modo que exige a criação de um sistema adaptado a determinada demanda.<sup>41</sup> Portanto, como dito anteriormente, a forma de

---

<sup>36</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 538-540.

<sup>37</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 10-11.

<sup>38</sup> Ibid., p. 5.

<sup>39</sup> Ibid., p. 5.

<sup>40</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 6.

<sup>41</sup> HENSLER, Deborah R. *Assessing Claims Resolution Facilities: What We Need to Know*. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p.175. Tradução livre.

criação adotada influenciará, em grande medida, as funções exercidas pelas *claims resolution facilities*.

Pensando nisso, Hensler<sup>42</sup>, dividiu as formas de modelo de compensação, relativamente a dois binômios: as regras relativas ao valor das indenizações e as que tratam sobre forma de processamento.

Nesse sentido, e levando em consideração esse binômio, foram encontradas três formas de modelo de compensação: Administrativo, Adjudicatório e misto<sup>43</sup>.

O sistema administrativo tem como vantagem a centralização das *claims* o que facilita o controle de entrada e saída de caixa e possuem sistemas de avaliações pré-definidas para se definir o valor devido em indenizações<sup>44</sup>. Esse modelo é mais indicado em casos os quais os valores de indenizações são limitados, pois, a partir do momento que já há a estimativa de litigantes, já se sabe o quanto poderá ser pago para cada um deles em relação ao cronograma de pagamento<sup>45</sup>.

O sistema adjudicatório é importante para casos os quais se necessita de regras mais flexíveis e se dá mais ênfase a resolução consensual do conflito o qual as partes definem, entre si, os valores indenizatórios devidos<sup>46</sup>. Nesse sistema, se não há acordo entre as partes, o litígio volta ao sistema comum de litigação que, analogamente no Brasil, seria o retorno ao sistema processual comum<sup>47</sup>.

Por fim, como já foi visto, a vantagem dessas entidades de infraestrutura específica é a possibilidade de unificar procedimentos, e assim sendo, também foi verificado pelo autor da classificação trazida acima que nada impede a forma sincrética dos sistemas adjudicatórios e administrativos, dependendo do litígio a ser resolvido e, essa forma sincrética, é chamado de sistema misto<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid., p.181. Tradução livre.

<sup>43</sup> Ibid., p.181-183. Tradução livre.

<sup>44</sup> Ibid., p.182. Tradução livre.

<sup>45</sup> Ibid., p.182. Tradução livre.

<sup>46</sup> HENSLER, Deborah R. *Assessing Claims Resolution Facilities: What We Need to Know. Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p.182. Tradução livre.

<sup>47</sup> Ibid., p.182. Tradução livre.

<sup>48</sup> Ibid., p. 182. Tradução livre.

## **2.2. As Entidades de Infraestrutura Específica como via para adaptabilidade do procedimento de execução da sentença**

Como já foi amplamente debatido, as ações coletivas devem ser analisadas a partir do conflito de interesses. Em razão disso, pela teoria de Vitorelli, os procedimentos devem ser adaptados em razão da conflituosidade e complexidade da situação jurídica a ser tutelada.

Levando isso em consideração, não é para menos que os desastres ambientais necessitam de maior adaptabilidade dos procedimentos, pois esses desastres, tipicamente, possuem maior complexidade e conflituosidade em sua composição<sup>49</sup>.

De fato, levando em consideração que os desastres ambientais lesam, inclusive os direitos humanos, por serem entendidos como tais pelas cortes internacionais de justiça<sup>50</sup>, é importante que a tutela desses direitos seja realizada de forma a se ter a melhor performance possível.

Nesse sentido, já está sendo sinalizado na doutrina que as Entidades de Infraestrutura Específica podem ser uma via para adaptabilidade dos procedimentos relativos às ações coletivas<sup>51</sup>.

Dialogando com esse entendimento, sabe-se que as Entidades de Infraestrutura Específica podem servir para o pagamento de indenizações, efetivação de tutela específica ou resultado prático equivalente<sup>52</sup>. Isto é, servem para efetivação de medidas que seriam tomadas em procedimento de execução.

Aliás, já é princípio da execução, a atipicidade dos meios para a efetivação da tutela executiva, assim sendo, a doutrina já discorre sobre o assunto, afirmando que, por consequência da proteção dos direitos sociais advindas da promulgação da Constituição Federal de 1988, é necessário e salutar que o magistrado tenha maior participação nos procedimentos executivos,

---

<sup>49</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13<sup>a</sup> ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.538.

<sup>50</sup> HARSÁGI, V.; VAN RHEE, C.H. (coord.). *Multi-party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014.p. 19. Tradução livre.

<sup>51</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13<sup>a</sup> ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p.540.

<sup>52</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019, p. 7.

inclusive, para a melhor tutela judicial dos direitos<sup>53</sup>. Nesse sentido, cabe ao magistrado, ao analisar o caso concreto, a aplicar a medida executiva mais adequada para o caso.

Nessa perspectiva, levando em consideração que o magistrado deve-se utilizar do meio executivo mais adequado a cada caso e, que as *claims resolution facilities* podem ser criadas por decisão judicial, nada impede que o juiz, analisando o caso concreto, entenda ser recomendável a criação dessas entidades<sup>54</sup>.

Assim sendo, cabe mencionar, como caso paradigmático no país, a Fundação Renova. Essa Entidade de Infraestrutura Específica foi criada mediante termo de ajustamento de conduta firmado entre as Empresas geradoras do dano ambiental e a União, Estados e municípios atingidos pelo dano<sup>55</sup>.

Com efeito, a Fundação Renova tem como objetivo indenizar as vítimas do desastre ambiental, bem como executar os planos socioeconômicos e ambientais, conforme o art. 6º do estatuto desta fundação<sup>56</sup>. Ressalte-se que é importante que as entidades que atuem em casos complexos, como o que a Renova atua, possuam algum sistema de flexibilização da própria estrutura da entidade, para que se tenha maior adaptabilidade às necessidades do caso a ser tratado<sup>57</sup>.

Na verdade, a utilização das *claims resolution facilities* no direito comparado não é nova, tendo essas entidades papel importante em casos de desastres que obtiveram repercussão mundial<sup>58</sup>.

Por fim, é importante algumas menções quanto fatores determinantes para a efetiva atuação das *claims resolution facilities*. Em primeiro lugar, é

---

<sup>53</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de execução civil*. 6ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 61.

<sup>54</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes, op. cit., p. 5, nota 52.

<sup>55</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019, p. 6.

<sup>56</sup> Estatuto da Fundação Renova disponível em [<https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao>]. Acesso em: 26 de jun. 2019.

<sup>57</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. op. cit., p. 10, nota 55.

<sup>58</sup> A título de exemplo, cite-se o caso do *World Trade Center* no qual foi criado fundo para indenização dos familiares das vítimas. Para maiores informações sobre o caso ver: Robert L. Rabin, *The September 11th Victim Compensation Fund: A Circumscribed Response or an Auspicious Model?*, 53 DePaul L. Rev. 769 (2013). Disponível em: [<https://via.library.depaul.edu/law-review/vol53/iss2/17>].

importante que as vítimas tenham participação nos procedimentos adotados por essas entidades, aliás, a participação popular em qualquer demanda que trate sobre direitos coletivos, principalmente em processos estruturantes, é de fundamental importância, servindo inclusive para quebrar o paradigma de contraditório passado o qual o réu somente resistia a pretensão do autor, de outro modo, esse amplo debate serve para que se chegue em um consenso a qual melhor medida deve ser aplicada, verificando os interesses dos lesados e do réu<sup>59</sup>.

De fato, os autores e réus devem buscar, sempre que possível, um acordo, uma vez que deve-se deixar de lado a visão de senso comum que os autores são sempre pessoas com pouca instrução e os réus sociedades empresárias que sempre querem lucrar às custas do bem-estar e da saúde das pessoas<sup>60</sup>, do contrário, é importante que se veja ambos como partes que possuam potencial para autocomposição.

### **3. Liquidação e Execução de Sentença relativa a Direitos Difusos e Coletivos em sentido estrito**

A liquidação da sentença em relação aos direitos Difusos e Coletivos em sentido estrito pode ter dois caminhos a depender da execução: se for execução coletiva, seguirá os procedimentos de liquidação comum previstos no Código De Processo Civil, em contrapartida, se a execução for individual, tendo como título executivo a ação coletiva, o procedimento irá seguir o previsto para liquidação de sentença dos direitos individuais homogêneos<sup>61</sup>, o qual as disposições serão estudadas a seguir.

### **4. Liquidação e Execução de Sentença relativa a Direitos Individuais Homogêneos**

A codificação consumerista estabelece nos arts. 95 a 100 a sistemática responsável pela satisfação e efetivação da tutela jurisdicional dos direitos

---

<sup>59</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 481

<sup>60</sup> MULLENIX, Linda S.. *Ending Class Actions as We know them: Rethinking the American Class Action Rule*. In: Public Law and Legal Theory Research Papers Series. n. 565, v. 64, 2014. p. 406-407. Tradução Livre.

<sup>61</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 515.

individuais homogêneos (art. 81, parágrafo único, inciso III), aqueles decorrentes de origem comum, criados por uma ficção jurídica.

Nesse sentido, a execução desses direitos poderá assumir a feição individual ou coletiva, tendo em vista que a lei confere legitimidade individual para as vítimas e os seus sucessores, bem como aos legitimados elencados no art. 82 do CDC e no art. 5º da Lei nº 7.347/85, desde que, neste caso, haja liquidação individual prévia (art. 98, CDC), para a promoção da liquidação e execução da sentença genérica, conforme estabelece o art. 97 da Lei nº 8.078/90.

É oportuno, todavia, citar a crítica da doutrina sobre a prioridade que o sistema de tutela coletiva dos direitos impõe a execução individual em detrimento a que seria feita coletivamente, isto porque, um dos objetivos das ações coletivas é justamente evitar a proliferação de demandas individuais e a partir do momento que há o estímulo da execução pela via individual, existe, novamente o abarrotamento do judiciário com demandas que poderiam ser tratadas de forma coletiva<sup>62</sup>. Com efeito, nesses termos seria conveniente que a legislação tivesse previsto formas alternativas da execução desses créditos individuais, e assim, desestimulando a execução individual<sup>63</sup>.

Feita a crítica, a execução individual pressupõe, geralmente, a liquidação de sentença, tendo em vista que, em regra, a sentença é condenatória genérica (art. 95, CDC). Essa liquidação de sentença pela habilitação dos interessados é diferenciada, pois abrange o dano, a relação de causalidade e o *quantum* do dano<sup>64</sup>. Contudo, o mais correto é pensar que isso é apenas um comando geral<sup>65</sup>, tendo em vista que não há que se falar em liquidação quando o valor mínimo do *quantum* é pré-fixado pelo próprio magistrado e aceito pela vítima.

Nesse ínterim, é importante mencionar as peculiaridades que se apresentam na liquidação dessa espécie de direito coletivo, tornando-a necessária, pois nesta fase se apresentam em juízo as particularidades dos titulares dos

---

<sup>62</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva dos interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014. p. 60-61.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>64</sup> ALMEIDA, Gregório de. *Execução coletiva em relação aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Algumas considerações reflexivas*. Disponível em: [<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/10177-10176-1-PB.pdf>]. Acesso em: 19 jun. 2019.

<sup>65</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 513.

direitos individuais<sup>66</sup>. Destarte, segundo o Min. Teori Zavascki em voto exarado no julgamento do RE 631.111/GO, é possível, nesses direitos provenientes de uma origem comum, identificar elementos comuns (núcleo de homogeneidade) e, em maior ou menor medida, elementos característicos e peculiares, o que os individualiza, distinguindo-se uns dos outros, quando na ação de cumprimento da sentença genérica (margem de heterogeneidade)<sup>67</sup>.

Estipulou-se o prazo de um ano para a habilitação dos interessados, findo o qual, caso não existam interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os entes legitimados dar cabo a liquidação e a execução da indenização devida (*caput* do art. 100)<sup>68</sup>, cujo produto poderá ser revertido para o Fundo de Direitos Difusos, previsto, dentre outros, no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública. Entrementes, é de extrema importância destacar que esse prazo legal não fulmina o direito de a vítima proceder ao cumprimento da sentença genérica<sup>69</sup>.

Com isso, o titular do direito subjetivo fica habilitado a requerer a promoção dos atos que visem à efetiva e definitiva satisfação da prestação devida. É a fase de execução, com procedimento delineado no CPC, estando subordinado, como comumente ocorre, à natureza da prestação devida<sup>70</sup>.

Por conseguinte, caso a ação de cumprimento da sentença genérica contenha prestação de fazer ou não fazer, ou de entregar coisa, as atividades executivas são promovidas na mesma relação processual da ação de cumprimento (arts. 536 a 538 do CPC). Noutro vértice, em se tratando de pagar quantia certa, a execução obedecerá ao procedimento previsto nos arts. 523 a 526, e o título executivo será formado pela sentença genérica proferida na ação coletiva e

---

<sup>66</sup> Ibid., p. 514.

<sup>67</sup> A íntegra do voto pode ser lida em: [\[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100794\]](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7100794). Acesso em: 18.06.2019.

<sup>68</sup> ALMEIDA, Gustavo Milaré. *Execução de interesses individuais homogêneos: análise crítica e propostas*. 2012. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 103.

<sup>69</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, op. cit., p. 518-519, nota 65.

<sup>70</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 189.

pela decisão específica proferida na ação de cumprimento, que a complementou, em verdadeiro retorno ao juízo cognitivo<sup>71</sup>.

Nesse ensejo, é imperioso mencionar a possibilidade de delegação das atividades executivas para entidades de infraestrutura específica (EIE), uma vez delineado o multifacetado número de interessados e seus respectivos interesses, bem como a complexidade da demanda, próprias aos litígios coletivos.

## **5. A intervenção de terceiro na atividade executiva: avanço ou retrocesso? A necessidade do controle público**

A ínsita natureza dos litígios coletivos, constituída por sua complexidade e conflituosidade, desvelam pretensões que envolvem direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos de interesse de todo o corpo social<sup>72</sup>.

Dito isso, é bem verdade que existe uma necessidade inerente e, em certa medida, um anseio social, em verem essas demandas complexas resolvidas de maneira que se prestigie o devido processo legal, com sobretudo a entrega do bem da vida aos jurisdicionados. Ainda, é de se destacar que os litigantes geralmente estão mais interessados em participar na decisão do seus casos, apresentando suas visões sobre os problemas e quaisquer soluções propostas, e, ademais, em ter suas ponderações consideradas pelos decisores<sup>73</sup>.

Por consectário, a lógica do contraditório, com sobretudo diálogo entre as partes e a possibilidade de influenciar no convencimento do órgão julgador, não incide apenas na construção do comando sentencial. Bem por isso, o cumprimento da sentença deve ser realizado com o auxílio de um terceiro interventor, público ou privado, mas sobretudo independente, em um palco processual substancialmente flexível, em diálogo com o judiciário para que sejam obedecidos os planejamentos elaborados pelo Poder Público<sup>74</sup>.

Assim, a delegação da atividade executiva para terceiro interveniente em processos estruturais permite além das adaptabilidades procedimentais às

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 189.

<sup>72</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 537-538.

<sup>73</sup> TYLER, Tom R. *A Psychological Perspective on The Settlement of Mass Tort Claims*. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p. 201. Tradução livre.

<sup>74</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Caminhos e Descaminhos do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p.446.

peculiaridades do caso *sub judice*, o design de procedimentos com a garantia de flexibilização. Nesse vértice, em termos de efetivação da tutela jurisdicional, se comparadas com a atuação do Judiciário estatal para a efetivação dos pleitos do atores processuais nesse litígio, as *claims resolution facilities* também se destacam ao ampliarem a sua participação de forma a efetivar seus interesses<sup>75</sup>.

Nesse sendeiro, a participação do judiciário, em nítida observância ao princípio do inquisitivo, bem como dos órgãos de controle, em atividade delegativa de atividade executiva às entidades de infraestrutura específica, deve garantir o “consenso informado” das partes, como verdadeira condição para que a renúncia à tutela jurisdicional seja considerada válida<sup>76</sup>. Do contrário, criar-se-ia um paradoxo nos litígios de interesse público<sup>77</sup>, pois um ambiente especulativo eventualmente seria formado, com a consequente exigência de reanálise daquilo que outrora fora aventado e, sobretudo, com um aumento dos custos transacionais.

Dito isso, talvez seja correto dizer que os processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos. Não se deve tolerar e permitir que as partes realmente interessadas no litígio sejam afastadas das audiências autocompositivas ou ainda das dialéticas travadas em juízo<sup>78</sup>.

Não se pode olvidar, todavia, que apesar da diminuição de gastos transacionais, quando as vítimas são alocadas em grupos ou faixas de indenização, com a limitação do valor a ser reparado, enseja disparidades no que concerne à indenização, pois faz com que vítimas que sofreram menores danos sejam compensadas de maneira quantitativamente superior àquelas que sofreram danos mais severos<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 11.

<sup>76</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 544.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>78</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 489.

<sup>79</sup> AYRES, Ian. *Optimal pooling in claims resolution facilities*. Law and Contemporary Problems, v. 53, 1990. p. 160.

A título exemplificativo, cabe mencionar o acordo de governança que reestruturou a Fundação Renova, o qual estipula de forma expressa instrumentos democráticos para a (re) estruturação do canal dialético com as vítimas do ilícito, visando angariar um maior engajamento da sociedade, e elucidando, com isso, o rumo a ser observado nos ditos litígios de massa<sup>80</sup>.

## **6. A Fundação Lava-Jato e a crítica de Antonio do Passo Cabral: *se tal instrumento pode trazer mais eficiência, por que tanta resistência?***

Distintamente da constituição das demais entidades de infraestrutura específica, a construção da Fundação Lava-Jato para gerir recursos destinados à iniciativas sociais, com ampla transparência e prestação de contas públicas, recursos esses provenientes do acordo norte-americano relacionado a falhas de controles internos que a Petrobrás reconheceu publicamente perante as autoridades estrangeiras envolvidas no fatídico episódio político-econômico-social das operações contra à corrupção, causa espanto no cenário brasileiro, levantando questionamentos acerca da licitude de sua estruturação.

Todavia, com o objetivo precípua de remeter parte dos valores para a satisfação de eventuais condenações ou acordos com acionistas minoritários da Petrobras e a outra metade para a sociedade civil, que são partes potencialmente prejudicadas pelo grande esquema de corrupção, a constituição desse Fundo não deve ser tido como ilícito; trata-se de uma das novas intervenções de terceiros na forma de entidades de infraestrutura específica. Ora, *“mas se tal instrumento pode trazer mais eficiência, por que tanta resistência”*<sup>81</sup>? possivelmente, o estranhamento social possa ser

---

Com o objetivo junto à Fundação Renova, empreendeu-se a Operação Meandros, destinada a apurar as denúncias sobre a solicitação de registro de pescador profissional para obter da Renova indenizações por conta dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. Para mais informações: [<http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/operacao-meandros-mpf-investiga-fraudes-de-pescadores-para-receber-indenizacoes-da-fundacao-renova-no-es>]. Acesso em: 22.06.2019.

<sup>80</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019. p. 9.

<sup>81</sup> Esse questionamento foi realizado pelo Professor Antônio do Passo Cabral em artigo de opinião publicado no site *O Globo*. Para maior compreensão sobre o tema ver: [<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-nada-de-ilicito-em-fundacoes-como-da-lava-jato-23720420>]. Acesso em: 13.06.2019.

justificado à luz dos escândalos surgidos da Operação Lava-Jato - o que não nos afigura irrazoável -, ou até que esse mesmo corpo social não tenha compreendido a função fiscalizatória exercida pelo Ministério Público nessas novas figuras de intervenção de terceiros<sup>82</sup>.

Antes que se indague, dentre as opções aventadas para a destinação dos recursos, cogitou-se a hipótese de destinação para o Fundo Federal de Direitos Difusos (FDD), estabelecido no art. 13 da Lei nº 7.347/85, e também no art. 5º da Resolução 175/2017 do CNMP. Contudo, algumas razões desfavorecem a opção por esse fundo, sobretudo o contingenciamento dos recursos a ele destinados; pois muito embora formado para indenizar a sociedade, ele acaba nunca chegando à sociedade, mas sendo revertido para a União para gerar superávit e pagar juros.

Neste particular, vale menção a ação civil pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105<sup>83</sup>, ajuizada com o objetivo de apurar a efetiva aplicação das verbas no FDD na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*, e eventual hipótese de aplicação indevida das verbas do fundo para fins de arrecadação no orçamento geral. A essa conduta de “contabilidade criativa” da União – termo cunhado por Edilson Vitorelli -, os recursos do FDD não disponibilizados pela Lei Orçamentária ficam vinculados à União como créditos contábeis. É como se, no papel, o dinheiro estivesse na “conta corrente” do Fundo.

Entretanto, os recursos obtidos pelo FDD, depositados na Conta única do Tesouro Nacional, não são destinados aos fins sociais previstos, sobretudo para a aplicação na tutela de direitos transindividuais, mas acabam servindo de mecanismo simulatório orçamentário da União que, por sua vez, se utiliza de toda a verba contingenciada para induzir superávit. Apenas em 2016, 99,5% dos valores foram contingenciados<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Nada de ilícito em fundações como a da Lava-Jato. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 jun. 2019. Disponível em: [\[https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-nada-de-ilicito-em-fundacoes-como-da-lava-jato-23720420\]](https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-nada-de-ilicito-em-fundacoes-como-da-lava-jato-23720420). Acesso em: 13.06.2019.

<sup>83</sup> A íntegra da Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105, ajuizada pelo Procurador Edilson Vitorelli Diniz Lima, pode ser lida em: [\[http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/00-peticiao-inicial-acp-fdd.pdf\]](http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/00-peticiao-inicial-acp-fdd.pdf). Acesso em: 27 jun. 2019.

<sup>84</sup> Para mais informações: [\[http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras\]](http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras). Acesso em: 29 jun. 2019.

Por último, é importante deixar claro que não há qualquer hipótese de caracterização das receitas do FDD como tributos, a comporem o orçamento primário da União, por absoluta incompatibilidade com o conceito positivado no art. 3º do Código Tributário Nacional. Assim, não há desrespeito aos princípios orçamentários constitucionais, sobretudo ao estabelecido no art. 167, IX da CRFB. O FDD é um fundo especial, criado por lei e vinculado a um propósito específico, portanto as receitas são decorrentes de fontes não-tributárias.

## **7. O futuro das Políticas Públicas: da Constitucionalidade e da Conveniência do Projeto de Lei 8.058/2014**

O controle jurisdicional de políticas públicas constitui uma realidade irreversível em nosso país, assim como em diversos outros<sup>85</sup>. Dito isso, é preciso que haja a fixação de parâmetros seguros para a remodelagem de um novo processo, com natureza colaborativa, cognição e contraditório ampliados, bem como a intervenção do Poder Público e da sociedade, com vistas à tutela jurisdicional dos litígios de ordem pública.

Neste sendeiro, surgiu o Projeto de Lei nº 8.058, de 2014, resultado de trabalho coletivo presidido, primeiramente, por Kazuo Watanabe, e em seguida por Ada Pellegrini Grinover, levado ao Congresso Nacional pelo Deputado Paulo Teixeira.

Dentre as suas disposições, encontra-se no art. 19 do PL 8.058/14 a previsão de nova figura de intervenção de terceiros, como ente colaborador ou uma pessoa, para auxiliar o Estado-Juiz no cumprimento da sentença<sup>86</sup>. Trata-se do comissário, inspirado no direito administrativo italiano, e também existente no ordenamento norte-americano, qualificado como um auxiliar do juiz, tendo como características a autonomia e a terceiridade<sup>87</sup>. Pode-se dizer

---

<sup>85</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Projeto de Lei n. 8058/2014 - Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 609.

<sup>86</sup> “Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela, o juiz poderá nomear comissário, pertencente ou não ao Poder Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.”

<sup>87</sup> BONATO, Giovanni. *Il giudizio di ottemperanza e il commissario ad acta nel processo amministrativo italiano*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE,

que o Projeto de Lei nº 8.058/2014 visa positivar, assim, a figura das entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), como meio efetivo para o controle e intervenção em litígios de interesse público.

### **Considerações finais**

De todo o exposto, percebe-se a necessidade inerente de releitura dos institutos processuais frente à lógica dos processos multifacetados, considerando suas ínsitas variáveis da complexidade e conflituosidade que, sob a ótica do devido processo legal coletivo, demanda uma análise coletivista, ou seja, pautada nos valores sociais que permeiam o Estado Democrático Constitucional de Direito, visando à efetivação da tutela jurisdicional com a consequente entrega do bem da vida.

Nesse sentido, a delegação de atividades executivas para o manto das entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), nova modalidade de intervenção de terceiros, seja de natureza administrativa, adjudicatória ou até híbrida, possibilita a formação de um ambiente democrático no corpo social lesionado, criando, a partir da flexibilização procedimental e da releitura lógica dos direitos e garantias fundamentais, um palco propício para a reta ordem dos processos coletivos, sobretudo àqueles que envolvam políticas públicas.

Assim, no intento de consolidar de vez a realidade no direito, o Projeto de Lei nº 8.058/2014, ainda em trâmite no Congresso Nacional, visa instituir um processo especial para controle e intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, em especial a partir da positivação da figura do comissário, espécie de auxiliar do juízo atuante na fase de execução da sentença. Portanto, caso aprovado, será um novo marco para a tutela dos direitos coletivos.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Gregório de. *Execução coletiva em relação aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Algumas considerações reflexivas. Disponível em:

[<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/10177-10176-1-PB.pdf>]. Acesso em: 19 jun. 2019.

ALMEIDA, Gustavo Milaré. *Execução de interesses individuais homogêneos: análise crítica e propostas*. 2012. Tese (Doutorado em

---

Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 335-339. Tradução livre.

Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva dos interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: RT, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

AYRES, Ian. *Optimal pooling in claims resolution facilities*. Law and Contemporary Problems, v. 53, 1990.

BERNARDO, Leandro Ferreira. *Políticas públicas e judiciário: a necessidade de aprimoramento do sistema processual de tutela coletiva brasileiro voltado ao controle jurisdicional de políticas públicas*. Revista Eletrônica de Direito Processual v. 20, n. 1, Rio de Janeiro, p. 250-287, jan a abr/2019.

BONATO, Giovanni. *Il giudizio di ottemperanza e il commissario ad acta nel processo amministrativo italiano*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. Nada de ilícito em fundações como a da Lava-Jato. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 jun. 2019. Disponível em: [<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-nada-de-ilicito-em-fundacoes-como-da-lava-jato-23720420>]. Acesso em: 13.06.2019.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista dos Tribunais Online, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, Susana Henriques da. *Acesso à justiça: promessa ou realidade? uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São*

- Paulo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. *Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Caminhos e Descaminhos do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Projeto de Lei n. 8058/2014 - Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- HARSÁGI, V.; VAN RHEE, C.H. (coord.). *Multi-party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge: Intersentia, 2014.
- HENSLER, Deborah R. *Alternative Courts? Litigation-Induced Claims Resolution Facilities*. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005.
- HENSLER, Deborah R. *Assessing Claims Resolution Facilities: What We Need to Know*. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990.
- HODGES, Christopher; VOET, Stefaan. *Delivering Collective Redress. New Technologies*. Oxford: Hart, 2018.
- LINO, Daniela Bermudes. *Competência territorial adequada nas ações coletivas socioambientais: considerações sobre o CC 144.922/MG no desastre do rio doce*, v. 92, p. 285-303, 2018.
- MCGOVERN, Francis E. *The What and Why of Claims Resolution Facilities*. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005.

- MULLENIX, Linda S. *Ending Class Actions as We know them: Rethinking the American Class Action Rule*. In: Public Law and Legal Theory Research Papers Series. n. 565, v. 64, 2014.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2016.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de execução civil*. 6ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- SALLES, Carlos Alberto de. *Processo Civil de Interesse Público*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Cidadania e Políticas Públicas*. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, v.18/2006, Jul - Dez/2006, p. 199-223.
- TYLER, Tom R. *A Psychological Perspective on The Settlement of Mass Tort Claims*. Law and Contemporary Problems, v. 53, n. 4, 1990.
- VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: RT, 2016.
- ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: o modelo constitucional da justiça brasileira e as relações entre processo e Constituição*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.