GUSTAVO FERREIRA ALVES

O PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECIMENTO DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES

Brasília, 2024.

Ferreira Alves, Gustavo.

O PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECIMENTO DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES. – Brasília,

2024

161 p.

ISBN: 978-85-7267-191-0

1.Processo estrutural. 2.Políticas públicas.

LISTA DE ACRÔNIMOS

ACP	Ação Civil Pública
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DJU	Diários da Justiça da União
DPU	Defensoria Pública da União
Min.	Ministro (a)
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
PGR	Procuradoria-Geral da República
PL.	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator (a)
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

Sumário

INTRODUÇÃO 6

1. A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PELO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE CRÍTICA 14

1.1 O PODER JUDICIÁRIO TEM APTIDÃO, VOCAÇÃO E FIM EM RESOLVER CONFLITOS ESTRUTURAIS? 14

1.2 O PROCESSO JUDICIAL TEM APTIDÃO PARA RESOLVER CONFLITOS ESTRUTURAIS ENVOLVENDO POLÍTICAS PÚBLICAS? 23

2. PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS 26

2.1 A ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: DO IDEAL AMERICANO ATÉ OS DIAS ATUAIS 26

2.2. OS CONCEITOS NECESSÁRIOS PARA O ENTENDIMENTO DO INSTITUTO 29

2.2.1. A (in)definição da nomenclatura 29

2.2.2. Litígio estrutural e processo estrutural como elementos identificadores do instituto 31

2.2.3. Public law litigation 36

2.2.4. Processo estratégico 39

2.3. A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL: LEGITIMIDADE, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO 41

2.3.1. As premissas necessárias para entendimento da participação: litígios policêntricos 41

2.3.2. A legitimidade para abertura e condução do processo 42

2.3.3. Indivíduo como legitimado ativo? 50

2.3.4. Ações individuais com alcance coletivo: seria o caso de legitimidade ativa do indivíduo? 53

2.3.5. O grupo como legitimado ativo 61

2.3.6. Dos outros meios de participação no processo estrutural: necessidade de uma nova visão do princípio do contraditório. 62

2.3.6.1. As formas de participação individual: alcance e sentido 63

2.3.6.2. O litisconsórcio no processo estrutural 69

2.3.6.3. A intervenção de terceiros no processo estrutural 71

2.3.6.4. A intervenção de legitimado coletivo extraordinário em ação individual 76

2.4. DOS ELEMENTOS IDENTIFICADORES DO PROCESSO ESTRUTURAL 77

2.4.1. O problema estrutural: o objeto do processo estrutural 79

2.4.2. Características definidoras de um processo estrutural 82

2.4.2.1. Complexidade: característica dos problemas estruturais definidora do conteúdo das decisões estruturais .84

2.4.2.2. Multipolaridade: característica do problema estrutural definidora da legitimidade e alcance da decisão estrutural 86

2.4.2.3. Da natureza do direito material objeto da demanda 88

2.4.2.4. Recomposição institucional 91

2.4.2.5. Causalidade estrutural 92

2.4.2.6. Prospectividade 93

2.5. DO PEDIDO ESTRUTURAL: UMA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA DEMANDA, DISPOSITIVO E DA CONGRUÊNCIA NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS 93

2.6. A CONDUÇÃO DO PROCESSO: A CRIAÇÃO DE UM PROCEDIMENTO COMUM ESTRUTURAL 96

2.7. PROCESSO DIVIDIDO EM FASES: FASE DE CONHECIMENTO E FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO 100

2.8. DECISÃO ESTRUTURAL: SOLUÇÃO NEGOCIADA X SOLUÇÃO ADJUDICADA 104

2.9. COISA JULGADA EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: NECESSÁRIA FLEXIBILIZAÇÃO DO INSTITUTO 109

2.10. CUMPRIMENTO DA DECISÃO ESTRUTURAL: ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO 112

3. DIÁLOGOS: O RELACIONAMENTO ENTRE OS PODERES E DEMAIS INSTITUIÇÕES 116

3.1. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS: IDENTIFICAÇÃO DO INSTITUTO COMO ELEMENTO BALIZADOR DA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES 116

3.2. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COM SENTIDO DE AMPLA PARTICIPAÇÃO 119

3.3. DIÁLOGOS COM ENTIDADES E ÓRGÃOS 121

3.4. OS ELEMENTOS PROCESSUAIS CATALISADORES DO DIÁLOGO..... 123
4. O REFORÇO DOS DIÁLOGOS DESDE O PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE A PARTIR DE CASOS CONCRETOS.....128
5. CONCLUSÃO.....136
REFERÊCNIAS BIBLIOGRÁFICAS 140

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por finalidade buscar uma fundamentação teórica e prática para justificar e comprovar o fortalecimento dos diálogos institucionais a partir da utilização do processo estrutural em matéria de políticas públicas.

Considerando o ideal das constituições modernas de se positivar grande número de direitos relevantes, principalmente do ponto de vista social, ocorre uma busca crescente por sua positivação. A garantia e promoção desses direitos se dá por meio de políticas públicas[1] a cargo do Estado, envolvendo a realização de fins constitucionais que demandam gastos públicos. Porém, considerando a limitação de recursos, inevitavelmente deverão ser realizadas escolhas sobre a melhor alternativa[2].

Políticas públicas são definidas como um conjunto de medidas coordenadas com a finalidade de se movimentar a máquina estatal para concretização de um direito, objetivando a realização de objetivos que sejam socialmente relevantes[3]. Também pode ser considerada uma diretriz estabelecida para se enfrentar um problema público[4], envolvendo um conjunto de decisões tomadas com a seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, por meio de um processo dinâmico[5].

A sua implementação se dá por meio de um processo dinâmico, envolvendo negociações, pressões, mobilizações, alianças e coalizão de interesses, com a formação de uma agenda que pode refletir os interesses dos setores majoritários da população, conforme seu grau de participação, o que demanda o conhecimento dos mecanismos para a tomada de decisão[6].

---

[1] CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. Editora Saraiva: São Paulo, 2011, p. 79.
[2] BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Organizadores). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-132.
[3] BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. *In* BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.
[4] SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 2.
[5] JENKINS, William Leuan. ***Policy analysis: a political and organisational perspective***. *Apud* RAMESH, Howlett. PERL, Anthony. **Política pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 8.
[6] TEIXEIRA, Elenaldo Celso**. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR – BA, Bahia, p. 1-11, 2002, p. 5. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Podemos identificar cinco fases específicas das políticas públicas: a) percepção e definição do problema; b) estabelecimento de agenda com debates e estratégias de solução do problema; c) formulação da política; d) implementação da política, com definição de prioridade e programação de execução; e) avaliação da política para verificar o atingimento do resultado[7].

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto[8], a política pública é um complexo de processos destinados a efetivar direitos fundamentais que teria 3 níveis: o primeiro, denominado político, envolve a escolha dos objetivos e elaboração de planejamento; já o segundo nível, que envolve a administração, é a etapa financeira-orçamentária; o terceiro nível, chamado de administrativo, desenvolve a programação executiva dos planos já aprovados e orçados no nível anterior[9].

Porém, considerando a omissão e ineficiência dos Poderes Legislativo e Executivo, falhando corriqueiramente na consecução desses deveres, vem crescendo cada vez mais a judicialização[10] dos temas relacionados às políticas públicas, exigindo-se do Poder Judiciário uma atuação diferenciada, que lhe afasta de sua função típica de julgar[11].

Uma justificativa, portanto, para a sindicabilidade judicial de políticas públicas se deve à disfunção política, considerada como o desvio no curso do interesse público, fugindo do dever-poder das competências que foram atribuídas aos Poderes representativos do povo brasileiro[12].

---

[7] SABINO, Marco Antônio da Costa. **Políticas Públicas, Judiciário e saúde: limites, excessos e remédios**. São Paulo: Juruá, 2016, p. 60.

[8] NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno. Legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados**. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2008, p. 124-125.

[9] Nas palavras do autor, o primeiro nível estabelece "como o Governo pretende dar cumprimento à sua missão
constitucional, ou seja, através de planos, gerais e setoriais". O segundo nível seria o aquele em que "os planos recebem a sua expressão orçamentaria em forma cie dotações cie recursos constantes do plano plurianual (165, í), das diretrizes orçamentarias (art 165, II, CF) e dos orçamentos anuais (art. 165, II, CF)". Já o terceiro nível é o "o processo em que se desenvolve a programação executiva dos planos aprovados c orçamentados (art. 84, II, CF) para sua efetivação".

[10] Na visão de Luís Roberto Barroso, a judicialização significaria que algumas questões de larga repercussão política ou social estariam sendo decididas pelo Poder Judiciário, e não pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo. *In* **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em:<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

[11] CANELA JÚNIOR, Osvaldo, op. cit. p. 83.

[12] JR ZANETI, Hermes. **A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 47.

Com isso, transfere-se ao Poder Judiciário o papel de efetivação desses direitos, o que faz interferindo, diretamente, na tomada de decisão dos outros poderes. Isso gera uma necessária reestruturação na clássica separação de poderes, levando-se em conta a necessidade de se equacionar os problemas identificados[13].

Fatalmente, essa interferência poderá gerar uma crise institucional, uma vez que, em razão da complexidade que envolve o processo dinâmico para a implementação das políticas públicas, inegável reconhecer que a escolha política, principalmente a que se refere à decisão alocativa, deve ser tomada por quem tem mais capacidade institucional, de modo a se permitir a implementação efetiva dos direitos.

O Poder Judiciário, por intermédio do processo, passa a ser o palco para a solução das políticas públicas deficitárias, colocando-se como a possível, ou única, alternativa para sua efetivação. Daí a importância de se aferir se o Poder Judiciário, bem como o processo judicial, tem aptidão para a análise dos temas relacionados a uma política pública.

Em sendo o processo um instrumento para a solução imperativa de conflitos[14], valendo-se das suas técnicas, o Judiciário busca resolver essas situações apresentadas por meio da decisão judicial, que atinge, basicamente, o postulante, em grande parte de forma individual e o Poder Público.

Nessa visão, o processo passa a ser visto como um verdadeiro instrumento de alteração da realidade, devendo ser interpretado à luz do texto constitucional e conforme as garantias fundamentais relacionadas para, só então, cumprir sua missão, aderindo aos problemas da realidade a que serve[15].

Acrescente-se que os temas levados à análise judicial, relacionados a relevantes políticas públicas, são decididos, quase em sua maioria, com base nas normas processuais já existentes, sejam elas individuais ou coletivas. Porém, os instrumentos processuais previstos na legislação nacional não foram estabelecidos para lidar com

---

[13] COSTA, Susana Henrique da. **O Poder Judiciário no Controle de Políticas Públicas: Uma Breve Análise de alguns Precedentes do Supremo Tribunal Federal**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen-Forense, 1 ed., 2011, p. 453.
[14] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 37.
[15] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. op. cit. p. 13.

situações multifacetadas e complexas, o que torna difícil uma resposta jurisdicional adequada[16].

A efetivação desses direitos relevantes não pode ser tratada de forma individualista, como ocorre nas relações entre credor e devedor[17]. Tampouco os institutos do direito coletivo, existentes na legislação nacional, seriam suficientes para a solução efetiva do problema. Deve-se enxergar o processo sob uma nova ótica, capaz de ser o instrumento da prestação jurisdicional e, também, suficiente para uma solução adequada do problema social relacionado a políticas públicas.

Outro ponto importante para se ressaltar é que a legitimidade nos processos individuais é identificada pela relação jurídica material levada a juízo, na qual seus sujeitos aparecerão como parte da demanda. Além disso, o objeto dessa relação jurídica material, bem como o fato envolvendo a questão discutida em juízo serão transmudados para os elementos da ação, ou seja, causa de pedir e pedido.

A decisão judicial limitar-se-á a regular essa relação jurídica judicializada, modificando efeitos pretéritos com retorno ao estado anterior. Ainda que se trate de uma decisão preventiva ou inibitória[18], com prospecções para o futuro, a regulação abrangeria o caso concreto, limitando seu alcance para os sujeitos da relação jurídica material, partes do processo.

O processo estrutural, por outro lado, em razão de inúmeras características que o diferencia das mencionadas acima, apresenta-se como uma alternativa para o enfrentamento da questão sob a ótica processual, buscando redesenhar as estruturas processuais clássicas e permitir que os sujeitos envolvidos alcancem uma solução para a situação estruturante[19].

---

[16] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 7.

[17] SILVA, Virgílio Afonso. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. *In* Cláudio Pereira de Souza Neto & Daniel Sarmento, Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: 597.

[18] Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni, ao afirmar que a tutela inibitória é uma ação de natureza preventiva, que visa impedir a prática, repetição ou continuação de um ilícito. *In* MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em: http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/luiz%20g%20marinoni(2)%20-%20formatado.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

[19] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. op. cit. p. 7

Dessa forma, o estudo do instituto se coloca como uma ferramenta relevantíssima para a solução da implementação das políticas públicas pelo Poder Judiciário, apresentando instrumentos capazes de direcionar não só a implementação, mas a efetivação da política questionada.

A conceituação do processo estrutural não é tarefa fácil[20], considerando que a novidade do tema, juntamente com os vários textos publicados a respeito, inegavelmente gera ideias e perspectivas diferentes sobre o instituto.

Owen Fiss[21], ainda na década de 70, utilizou o termo *structural injunction* para se referir a processos dessa natureza, conceituando-os como sendo aquele em que o julgador, ao se deparar com uma burocracia estatal violadora de valores constitucionais por seu arranjo institucional, promove a reestruturação dessa organização para afastar a ameaça a esses valores[22].

A partir dessa visão do autor americano, outros autores passam a identificar o instituto pelo problema estrutural, assim considerado aquele que envolve um estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, destoante do estado de coisas ideal[23].

Edilson Vitorelli[24] diz tratar-se de um processo de natureza coletiva que visa a reorganização de uma estrutura violadora de direitos.

Como se observa, o conceito de processo estrutural envolve a identificação do litígio ou problema que se busca solucionar, bem como as características do rito procedimental voltado para essa solução, tema que será desenvolvido nessa dissertação em tópico específico.

Pode-se dizer, ainda, que o processo estrutural permite um diálogo entre os atores do processo, quais sejam: o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado, os terceiros

---

[20] Reconhecido por Fredie Didier Jr *et al*. **Notas sobre as decisões estruturantes**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 340.
[21] FISS, Owen. ***The Civil Rights Injunction. Bloomington***. *Indiana University Press*, 1978, p. 7.
[22] FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 3.
[23] DIDIER JR, Fredie. JR ZANETI, Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020, p.104.
[24] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 73.

interessados e a sociedade, sendo ponto fundamental para se encontrar a solução adequada para a resolução do problema estrutural envolvendo a implementação de políticas públicas.

O conhecimento de seus conceitos e técnicas é relevante para que o Judiciário, juntamente com esses outros atores envolvidos, possa definir a solução mais adequada para o problema.

O que será apresentado nessa dissertação sobre o instituto é: seu contexto histórico, com o fito de se entender a evolução do tema; a suas aplicações e implicações no Brasil; a atuação judicial no âmbito das políticas públicas por meio do processo estrutural; e as peculiaridades processuais e procedimentais.

Além disso, importante se apontar que não basta uma decisão judicial determinando a implementação para que o problema seja solucionado. Também é necessário um diálogo entre as instituições para que a solução se dê de forma adequada e permanente. Esse diálogo institucional pode evitar uma crise política e judicial, buscando-se, no processo estrutural, um meio de estreitamento da relação entre os poderes.

Importante se destacar que os diálogos, além da defesa da separação dos poderes, significa também o aprimoramento da jurisdição[25].

A expressão "diálogo" tornou-se uma metáfora presente na teoria constitucional, sendo utilizada para descrever a natureza da interação entre poderes na área de decisões constitucionais, principalmente na interpretação de direitos constitucionais[26].

O reforço do diálogo institucional, na lógica estrutural, pode ser alcançado por meio da tentativa de implementação de políticas públicas por intermédio do processo estrutural, o que se pretende desenvolver e justificar na análise desta dissertação.

---

[25] GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p 118. Acesso em: 08 jan. 2023.
[26] BATEUP, Christine**. *The Dialogic Promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue***. Brooklyn Law Review v. 71. New York: Brooklyn Law Review, 2006. p. 1109.

Conforme já dito, considerando a maior capacidade para a decisão alocativa para implementação da política pública, os diálogos estabelecem uma interação produtiva entre os Poderes, permitindo uma troca de argumentos racionais e evitando a tomada de decisão em pontos em que outra instituição tem mais capacidade ou legitimidade. A decisão de um Poder, dentro de sua capacidade, seria tomada de modo a desenvolver as decisões tomadas por outras instituições[27].

Nesse ponto, imperioso se estabelecer um limite adequado da atuação judicial na implementação da política pública, levando-se em conta a divisão de atribuições dos Poderes. Podemos pensar na ideia de que o Judiciário não deveria simplesmente implementar a política pública desejada, mas ser capaz de canalizar demandas individuais e, em um diálogo constante, demandar explicações sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas governamentais e, a partir de então, estar apto a questionar as alocações realizadas[28].

Analisando a aplicação dos elementos do processo estrutural na implementação de políticas públicas, será possível a identificação de padrões específicos para efetivação das decisões estruturantes e como esses padrões podem estreitar as relações entre os poderes do Estado. Diante desse modelo específico de processo judicial, encontra-se o cenário para análise do possível vetor de fortalecimento dos diálogos.

A dissertação será dividida da seguinte forma.

Num primeiro momento, serão feitas considerações sobre a possibilidade de implementação das políticas pelo Poder Judiciário, tecendo-se algumas considerações a respeito da judicialização dessas políticas e a aptidão do órgão jurisdicional na solução de conflitos dessa natureza. Ademais, é necessário identificar os limites de atuação do Judiciário, mais precisamente relacionados a violação da separação de poderes, legitimidade das decisões, dentre outros elementos que permitiriam essa atuação judicial.

---

[27] TASSINARI, Clarissa. LOPES, Ziel Ferreira. **Os diálogos institucionais são o remédio para o ativismo judicial?** Revista Consultor jurídico, 19/05/2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-19/diario-classe-dialogos-institucionais-sao-remedio-ativismo-judicial. Acesso em: 20 jan. 2023.

[28] SILVA, Virgílio Afonso. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. *In* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: p. 598.

Em seguida, serão traçadas as características do processo estrutural, fazendo-se uma ordenação histórica do instituto desde sua origem, nos Estados Unidos, até se chegar aos casos brasileiros. Além disso, serão apontadas as suas características, mormente no que diz respeito às nuances processuais, tais como procedimento, fases, decisões, execução e técnicas.

Destaque-se que esse assunto vem ganhando grande relevância na doutrina nacional e estrangeira, demandando um estudo compilado dos principais temas necessários para o desenvolvimento desta dissertação.

Posteriormente, faremos uma análise dos diálogos institucionais e suas implicações no campo de atuação dos Poderes, trazendo arcabouço doutrinário para o conhecimento do tema, para se identificar sua relação com o objeto da dissertação.

Nos permitiremos trazer à baila alguns casos concretos importantes para a identificação e conformação do problema a ser solucionado com a conclusão da presente dissertação.

Estabelecidas as premissas necessárias, passemos ao aprofundamento do tema, com a análise dos elementos que permitirão, por meio do processo estrutural em matéria de implementação de políticas públicas, o fortalecimento do diálogo institucional entre os Poderes.

1. A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PELO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE CRÍTICA

1.1 O Poder Judiciário tem aptidão, vocação e fim em resolver conflitos estruturais?

Nas fases de formulação de uma política pública, reconhecido o problema público, é estabelecida uma agenda, em que se formulam alternativas de possíveis soluções, seguindo com a identificação de objetivos e estratégias, bem como as consequências de cada alternativa apontada[29]. Posteriormente, passa-se à tomada de decisão, com a definição da alternativa para resolução do problema, seguindo-se à implementação da política pública por meio de ações[30].

Uma política pública se identifica como um processo, ou conjunto deles, voltados à escolha racional e coletiva das prioridades, para se definir os interesses públicos já reconhecidos no direito. Esse processo está ligado à discricionariedade do administrador, momento em que se identificam os vários interesses concorrentes[31].

Essa tarefa é responsabilidade do Poder Executivo, dentro dos contornos estabelecidos pelo Poder Legislativo. Porém, considerando a previsão de direitos relevantes e a necessidade de sua efetivação por meio de políticas públicas, em caso de omissão desses Poderes, cuja atribuição típica seria a implementação da política, o Poder Judiciário tem sido acionado, de forma supletiva, para fazer cumprir as normas vigentes, ainda que esse papel esteja incluído na seara das outras funções estatais. Seria uma atuação voltada para uma justiça distributiva, assim considerada aquela em que se busca a efetivação de uma política pública[32].

A ideia está ligada ao "ativismo judicial", ou algum comportamento judicial próximo dessa definição, situação identificada como uma maior participação do Judiciário na realização de fins constitucionais, interferindo nas esferas de atuação dos outros

---

[29] SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 48.
[30] *Op cit*, p. 51-585.
[31] BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 264-265.
[32] LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006, p. 125/128.

poderes[33]. Ainda se pode cunhar o instituto a situações que ultrapassem os limites definidos constitucionalmente para a atuação da função judicial.[34][35]

Essa possibilidade de solução do problema pelo Poder Judiciário, todavia, não é aceita de forma indiscutível. Cass Sunstein e Adrian Vermule[36] sustentam que falta a esse Poder a capacidade institucional específica, bem como a expertise ou conhecimento técnico para se imiscuir nas decisões tomadas pelos outros poderes. Os juízes devem ser deferentes às escolhas tomadas pelos outros poderes, evitando anular ou alterar leis pela utilização de recursos como o formalismo ou minimalismo judicial[37].

Sustenta-se a ideia de que a decisão judicial em demandas envolvendo políticas públicas violaria o princípio da separação dos poderes, considerando que a tarefa de implementação dessas políticas não seria de competência do Judiciário, mas sim dos outros Poderes[38].

Sobre esse tema, Alexander Bickel[39] sustenta que o controle de constitucionalidade realizado pela Suprema Corte americana seria uma força contramajoritária ao sistema democrático, mesmo que se sustentasse que atuação judicial seria em nome do povo, de modo que essa decisão seria não em favor da maioria, mas contra ela.

Para o autor, se uma questão fosse levada ao Judiciário, mas estivesse de acordo com a opinião do povo, o tribunal deveria evitar a análise dessas questões até que a sociedade pudesse debater sobre o assunto[40].

---

[33] BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Fórum: 2012, p. 250.
[34] RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 41.
[35] A expressão ora é apontada como algo ruim, ora como algo positivo. Para Luís Roberto Barroso o termo se refere "a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais; com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazio". BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. *In* FELLET, André Luiz Fernandes. PAULA, Daniel Giotti de. NOVELINO, Marcelo. (org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011, p. 233.
[36] SUNSTEIN, Cass R; VERMULE, Adrian. ***Interpretation and Institutions***. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper. No. 156. Chicago, 2002. p. 47 e ss.
[37] Keenan D. Kmiec aponta que a falta de deferência aos atos defensáveis emanados dos poderes representativos configuraria ativismo judicial. *In* KMIEC, Keenan D. ***The origin and current meanings of judicial activism***. *California Law Review,* v. 92, 2004, p. 1463.
[38] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223.
[39] BICKEL, Alexander M. ***The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics***.2 ed. Yale University Press: New Haven, 1962. p. 16-17.
[40] *Apud* FRIEDMAN, Barry. ***The Birth of an Academic Obsession: The History of The Countermajoritarian Difficulty***, Part Five. 112 Yale Law Journal. 153. 2002-2003. p. 201.

Jeremy Waldron[41], ao apresentar a crítica democrática à tomada de decisões dessa espécie pelo Judiciário, sustenta que essa situação configura-se um mecanismo antidemocrático de resolução de disputas, que, ao contrário, deveria ser objeto de análise por mecanismos democráticos majoritários, como o parlamento. Se o Judiciário não tem membros eleitos pelo povo, não teria legitimidade para tomar decisões com repercussão social[42].

Jurgen Habermas[43], fazendo uma crítica à legitimidade democrática da revisão judicial, afirma que a jurisdição não deve lançar mão de competências legislativas, sustentando uma controvérsia sobre seu lugar na estrutura das competências constitucionais[44].

Alexandre Vitorino Silva[45] aponta a existência, nesses casos, de uma "supremocracia"[46], assim considerada, em uma de suas acepções, uma expansão da autoridade do Supremo aos outros poderes, o que também se verifica nos tribunais e juízos inferiores, em atuações que comprimem a agenda política nacional.

Importante se citar a existência de um efeito negativo, reconhecido quando se fala da atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas, chamado de efeito *backlash*. Esse efeito é considerado uma reação negativa da sociedade ou de instituições públicas em razão da decisão tomada[47]. Esse risco pode gerar, no caso do Poder Legislativo, a elaboração de uma lei ou emenda à Constituição que retome a atividade

---

[41] WALDRON, Jeremy. ***Law and disagreement. Oxford University*** Press: Nova Iorque, 2004. p. 240.
[42] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 208.
[43] HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1997, p. 297.
[44] O autor afirma que "a prática da decisão está ligada ao direito e à lei, e a racionalidade da jurisdição depende da legitimidade do direito vigente. E esta depende, por sua vez da racionalidade de um processo de legislação, o qual, sob condições da divisão dos poderes no Estado de Direito, não se encontra à disposição dos órgãos da aplicação do direito". *Op loc cit*.
[45] SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020, p. 12-13.
[46] Não se valendo do mesmo termo, mas também reconhecendo uma supremacia judicial na aplicação da Constituição, Glauco Salomão Leite demonstra preocupação com a diminuição do campo de deliberação políticas e a monopolização da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal. LEITE, Glauco Salomão. **Supremacia judicial, direitos fundamentais e democracia: o controle judicial das leis na encruzilhada?** *In* LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. CARBONELL, Miguel. (org.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011, p. 559.
[47] CHUEIRI, Vera Karam de. MACEDO, José Arthur Castilho de. **Teorias constitucionais progressistas, backlash e vaquejada**. Sequência, n. 80, p. 123-150, p. 126.

legislativa afastada pelo Judiciário. Com relação ao Poder Executivo, esse poderá deixar de cumprir ou retardar o cumprimento da decisão[48].

Nada obstante todas as críticas apresentadas, elas perderiam o sentido a partir do momento em que se identifica, em um problema estrutural, não uma simples oposição judicial ao Executivo ou Legislativo. O que se tem, por outro lado, é a correção de uma situação de omissão no próprio debate público para a concretização da política pública, uma situação de desconformidade estrutural cuja solução política não está sendo tomada. O Judiciário estaria, por outro lado, não contra o povo, mas sim, fazendo valer a vontade constitucional.

Charles Sabel e William Simon[49] apontam que não há necessidade de o Poder Judiciário ser deferente ao Poder Executivo, porquanto pode-se adotar, como solução para não haver o desrespeitos ao outro Poder, um modelo de decisão que privilegie não só a capacidade institucional de cada órgão envolvido, mas também o diálogo institucional, por meio de debates públicos, de onde se retiram informações e contribuições para ideal solução do caso.

Ademais, se as decisões forem proferidas por meio de um debate público, com a efetiva participação dos atores envolvidos, capazes de trazer informações e contribuições para a solução do problema, não há se falar em violação à separação de poderes[50].

Destaco posicionamento de Abram Chayes[51] segundo qual a separação de poderes, embora seja objeto de veneração pela retórica política e judicial, sempre envolveu a dificuldade de se classificar todas as atividades do governo em apenas três categorias claras e exclusivas, sendo que todos os servidores do governo, incluindo os juízes, exercem

---

[48] NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista Estudos Institucionais, v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022, p. 128.
[49] SABEL, Charles F.; SIMON, William H. ***Destabilization rights: how public law litigation suceeds***. Harvard Law Review. 117. February, 2004. p.1059.
[50] Conforme destaca Hermes Zaneti Jr., não há mais se falar em separação de poderes, mas sim de funções, não sendo mais compatível com as formas mais adiantadas de democracia contemporânea. Para o autor, o poder é uno e emana do povo, sendo distribuídas somente as funções. *In* JR ZANETI, Hermes. **A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 47.
[51] ABRAM, Chayes. ***The Role of the Judge in Public Law Litigation***. *In* COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 31-67.

uma grande e confusa mistura de poderes. O autor cita até mesmo algumas vantagens para que as coisas sejam assim.[52]

Conforme destaca Rodrigo Brandão[53], as questões envolvendo a implementação de políticas públicas podem ser objeto de decisão em fóruns políticos superpostos e com representações diversas, incluindo-se aí o Poder Judiciário.

Na visão de Vergílio Afonso da Silva[54], a teoria da separação dos poderes espelhada no modelo liberal realmente não permitiria ao Judiciário a intervenção na realização, correção ou definição de uma política pública. Tal visão, todavia, não prevalece em uma sociedade mais complexa do que a pensada por Montesquieu.

---

[52] *Ibidem* p. 58-60. Nas palavras do autor:
First, and perhaps most important, is that the process is presided over by a judge. His professional tradition insulates him from narrow political pressures, but, given the operation of the federal appointive power and the demands of contemporary law practice, he is likely to have some experience of the political process and acquaintance with a fairly broad range of public policy problems. Moreover, he is governed by a professional ideal of reflective and dispassionate analysis of the problem before him and is likely to have had some experience in putting this ideal into practice.
Second, the public law model permits ad hoc applications of broad national policy in situations of limited scope. The solutions can be tailored to the needs of the particular situation and flexibly administered or modified as experience develops with the regime established in the particular case.
Third, the procedure permits a relatively high degree of participation by representatives of those who will be directly affected by the decision, without establishing a liberum veto.
Fourth, the court, although traditionally thought less competent than legislatures or administrative agencies in gathering and assessing information, 2 2 may have unsuspected advantages in this regard. Even the diffused adversarial structure of public law litigation furnishes strong incentives for the parties to produce information. If the party structure is sufficiently representative of the interests at stake, a considerable range of relevant information will be forthcoming. And, because of the limited scope of the proceeding, the information required can be effectively focused and specified. Information produced will not only be subject to adversary review, but as we have seen, the judge can engage his own experts to assist in evaluating the evidence. Moreover, the information that is produced will not be filtered through the rigid structures and preconceptions of bureaucracies.
Fifth, the judicial process is an effective mechanism for registering and responding to grievances generated by the operation of public programs in a regulatory state. Unlike an administrative bureaucracy or a legislature, the judiciary must respond to the complaints of the aggrieved. It is also rather well situated to perform the task of balancing the importance of competing policy interests in a specific situation. The legislature, perhaps,
could balance, but it cannot address specific situations. The bureaucracy deals with specific situations, but only from a position of commitment to particular policy interests.
Sixth, the judiciary has the advantage of being non-bureaucratic. It is effective in tapping energies and resources outside itself and outside the government in the exploration of the situation and the assessment of remedies. It does not work through a rigid, multilayered hierarchy of numerous officials, but through a smallish, representative task force, assembled ad hoc, and easily dismantled when the problem is finally resolved.
[53] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 221.
[54] SILVA, Vergílio Afonso da. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. *In* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 589.

Para Susana Henriques da Costa[55], o Poder Judiciário assume novas funções e tem seu perfil alterado, gerando a reestruturação da sistemática da separação de poderes[56], com reconhecimento de maiores poderes e instrumentos ao Judiciário. Identifica-se, com isso, um modelo de separação específico, compatível com o momento histórico da sociedade.

Kazuo Watanabe[57] destaca que o Poder Judiciário, em razão das novas atribuições constitucionais de controle de leis, atos e atividades dos outros poderes, tem a incumbência de também controlar políticas públicas, examinando a conformidade constitucional de sua implementação, adequação ou correção.

O papel constitucional do Poder Judiciário é a concretude dos direitos ali previstos, não sendo tal papel exclusivo dos outros Poderes. Ainda que sua atuação não represente, integralmente, os interesses de uma parcela da população, é feita em consonância com o texto legal. De todo modo, aceitar que há uma exata correlação entre a vontade popular e seus representantes também coloca em xeque essa crítica[58].

Caso o Judiciário interfira na execução de políticas públicas, superando decisões tomadas pelos outros poderes políticos ou, ainda, supra omissões ofensivas a direitos

---

[55] COSTA, Suzane Henriques da. **Controle judicial de políticas públicas: relatório geral do Brasil**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015, p. 210. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Susana_Henriques_da_Costa.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

[56] Conforme destaca Sérgio Cruz Arenhart, o Brasil não teria adotado a "separação de poderes", mas sim, o "balanceamento dos poderes", não havendo, portanto, a vedação de que haja controle de atividades (controle negativo ou positivo) dos outros poderes pelo Judiciário. *In* ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2009. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023, p. 10.

[57] WATANABE, Kazuo. **Controle Jurisdicional das Políticas Públicas – "Mínimo Existencial"**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coords.). Rio de Janeiro: Gen-Forense, 1ª ed. 2011, p. 216.

[58] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 210-211. Conforme esclarecem os autores "se a fonte dessa legitimidade é a demonstração de que a decisão judicial não é fruto de convicções íntimas ou de uma compreensão política do juiz, mas reflete a orientação do Direito a respeito da questão, é evidente que o foco dessa legitimação deve estar no grau e na qualidade da justificação da decisão. É a demonstração de que as decisões tomadas – sobretudo quando afastam escolhas feitas pelo legislador ou pelo administrador – estão apoiadas em escolhas mais elevadas, feitas pelo povo e concretizadas na Constituição, que pode conferir autoridade e legitimidade ao Poder Judiciário".

fundamentais, indo além da função de legislador negativo, tal fato não configura ofensa à separação de poderes ou às exigências da democracia representativa[59].

Porém, é de se reconhecer que, nessas hipóteses, estaria o magistrado exercendo uma função política, não com suas convicções pessoais, mas conforme as prioridades apontadas pelo ordenamento jurídico. Pautando-se em critérios objetivos para essa avaliação, não estaria o julgador usurpando atribuições dos representantes dos outros poderes[60].

Obviamente que não se está defendendo que, ao julgador, seria possível a estipulação de uma política pública ainda não estabelecida pelos outros poderes. Se assim fosse, estaria os poderes todos concentrados na figura do magistrado[61]. De outro lado, o que se defende é: estabelecida uma política pública, ou, ainda que não estabelecida, prevista como objetivo específico legalmente identificado, em caso de omissão ou até mesmo implementação incorreta ou deficiente, seria possível ao Judiciário intervir para tutelar o direito à política pública.[62]

A busca por uma intervenção judicial está relacionada à ausência da ação estatal diante de um comando constitucional que exige a adoção de uma política pública, devendo a decisão judicial determinar ao Estado que a formule. No mesmo sentido, caso uma política já determinada não seja observada, o comando judicial será para que seja cumprida[63].

---

[59] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial**. *In* FELLET, André *et al*. **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 398.

[60] ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2009. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023, p. 6.

[61] Nesse sentido, Lívia Regina Savergnini Bissoli Lage afirma que, ao magistrado é dada a tarefa de conformar as políticas públicas à atividade legislativa e executiva, determinando, pois, o cumprimento da Constituição, cessando a liberdade discricionária. *In* BISSOLI, Lívia Regina Savergnini. **O novo papel do Judiciário e a teoria da separação dos poderes: judicialização de direitos?** Revista de Processo. Vol. 184. Jun/2010. RT, p. 169.

[62] A formulação de uma política pública demanda um processo, com decisões estabelecidas nos programas de governo. Suas linhas específicas são opções dos representantes do povo, feitas por atividade do Poder Legislativo e executadas pelo Poder Executivo. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 268-269). Dessa forma, impossível se pensar ser tarefa do Poder Judiciário a criação da própria política pública. O que se admitiria, todavia, seria sua atuação no sentido de se efetivar, implementar e concretizar a política já definida nas esferas competentes.

[63] FORTINI, Cristiana. **O controle judicial de políticas públicas no estado democrático de direito**. *In* PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. RIBEIRO, Carlos Vincícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010, p. 339.

O Poder Judiciário, portanto, interviria não para criar e implementar a política pública, mas para corrigir uma omissão ou erro na sua efetivação[64]. Acrescente-se o fato de que, em razão da inafastabilidade do controle jurisdicional, nenhuma lesão ou ameaça de lesão será afastada da apreciação judicial, de modo que o Judiciário atuará mediante provocação, por meio de uma função substitutiva e capaz de exortar os responsáveis a cumprirem o comando legal[65].

Não estaria fora da atividade jurisdicional o controle legal e jurídico envolvendo uma política pública já definida, mormente em se considerando a possibilidade de contrariedade ao direito. Furtar-se a essa tarefa seria abdicar de sua missão constitucional[66], qual seja, garantir o cumprimento de direitos previstos[67], não sendo possível se justificar a não intervenção judicial sob fundamentos contestáveis de ausência de expertise ou legitimidade.

A legitimação dessa atuação, embora não se dê pelo voto popular, como ocorre com o exercício das funções típicas dos outros poderes, dá-se em razão das características do diálogo e independência do processo[68].

Não se deve desconsiderar que a atuação judicial nessas situações não é absoluta, porquanto possui limitações próprias, devendo ocorrer em casos excepcionais, com avaliação de razoabilidade e proporcionalidade na ponderação entre os meios e os fins[69].

---

[64] GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a Processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 43.
[65] Preleciona Hermes Zaneti Jr. que "o Poder Judiciário é, no modelo constitucional brasileiro, histórica e dogmaticamente, responsável pela harmonia e equilíbrio dos demais poderes. Não há falar de uma limitação de sua legitimidade em função de não serem seus representantes eleitos, de sua imparcialidade e de sua independência em relação das forças políticas. A uma, porque a legitimação deste poder decorre da força normativa da Constituição e das leis; a duas, porque o Poder Judiciário é inerte, necessitando sempre de um órgão ou ente legitimado que lhe provoque a atuação". *In* JR ZANETI, Hermes. **A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 47.
[66] Para Osvaldo Canela Junior, "trata-se de dever constitucional explicitamente conferido ao Poder Judiciário por ocasião da instituição do próprio Estado". CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 76.
[67] COUTINHO, Diogo Rosenthal**. O direito nas políticas públicas**. *In* MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 192.
[68] FISS, Owen. **Um novo processo civil**. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 115.
[69] COSTA, Suzane Henriques da. **Controle judicial de políticas públicas: relatório geral do Brasil**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015, p. 219. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Susana_Henriques_da_Costa.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

Importante também se destacar visão de Diogo R. Coutinho[70], ao afirmar que a atuação dos juízes em políticas públicas deve se ater ao controle formal, e não substantivo, atribuindo para si o papel de assegurar que os procedimentos sejam observados, com cumprimento de cronograma próprio e aplicação correta de recursos financeiros[71].

De toda sorte, é inevitável que todos os conflitos envolvendo a implementação de políticas públicas tem como palco para solução o Judiciário, acabando por transformar o órgão em titular do poder de compor litígios dessa natureza. Esse papel está voltado para o reconhecimento da função de contraponto à política majoritária, admitida pelo sistema político, de testar os atos a partir de um exame afastado das questões políticas cotidianas[72].

Considerando as nuances de um problema estrutural, sua complexidade e sua repercussão direta na sociedade, deve o magistrado se atentar para a reserva do possível[73], bem como o limite de sua autoridade, sob pena de proferir uma decisão sem qualquer efetividade[74].

Com essas considerações, reconhece-se no Poder Judiciário a capacidade institucional de solucionar e compor conflitos estruturais, sem que isso configure ofensa à separação de poderes ou interferência indevida no exercício das funções legislativa e

---

[70] *Op cit*, p. 191.

[71] Apesar de reconhecer a possibilidade de atuação judicial em controle de políticas públicas, Sérgio Cruz Arenhart não afasta a possibilidade de equívocos, afirmando que é "frequente notar que decisões são tomadas, em aberta injustiça, mas sob o argumento de que nada mais poderia ser feito, pois injusta é a lei, e não a decisão judicial. Em realidade, na grande maioria dos casos, esta decisão se mostra ainda mais perniciosa, já que acoberta a injustiça sob a proteção da lei, muitas vezes mal interpretada ou mal aplicada. Eventualmente, é possível mesmo encontrar decisões em que a realidade foi completamente descurada – porque não se teve a sensibilidade de antever a necessidade social de certa decisão, ou, o que é pior, os resultados catastróficos de certa solução judicial para a população. Nestes casos, como é óbvio, a intervenção judicial assume sua mais desastrosa face. A desatenção à realidade, muitas vezes, tornará jurídica situação que não o seria, e justa uma realidade injusta". *In* ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2009. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023, p. 7.

[72] MENDONÇA, Eduardo. **A jurisdição constitucional como canal de processamento do autogoverno democrático**. *In* SARMENTO, Daniel (coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015, p. 140.

[73] Embora em sua origem no direito alemão não tenha sido empregada somente quanto ao aspecto financeiro, no direito brasileiro, "a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas". *In* BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 276.

[74] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 202.

executiva. No exercício de sua função típica de julgar, reconhecendo um interesse público na causa, em razão de uma política pública deficitária ou inexistente, o Judiciário promove a construção dialógica da solução adequada para o litígio.

1.2 O processo judicial tem aptidão para resolver conflitos estruturais envolvendo políticas públicas?

Conforme já mencionado alhures, a definição de políticas públicas envolve uma metodologia que define normas em sentido formal (estabelecidas pelo Poder Legislativo) e em sentido material (produzidas pelo Poder Executivo)[75].

A partir do momento em que a deficiência ou ausência de uma política pública gera uma situação de desconformidade, criando um problema estrutural[76] e não sendo possível se alcançar uma solução negociada no âmbito extrajudicial, a alternativa é a judicialização, com o intuito de se solucionar a questão por meio do processo.

Questiona-se aqui se o processo judicial teria aptidão para resolver o conflito estrutural, principalmente considerando todo o iter pelo qual passa a elaboração de uma política pública. De fato, as características de um problema estrutural, complexo e multipolar, destoante dos problemas pontuais apresentados em outros tipos de conflitos, afasta-o do processo comum. Processo judicial, cujo objeto é a solução de uma política pública, não se dirime a partir de comandos simples em reprodução a atos normativos[77].

Ademais, como já se aponto anteriormente, o campo processual não seria apropriado para decisões de carga política, pautadas na discricionariedade ou na atuação de vários sujeitos[78].

Some-se a isso o fato de que o planejamento de uma política pública demanda uma atuação mais específica, que vai desde a identificação do problema até a avaliação do resultado da sua implementação. Por essa razão, o processo judicial não passa, naturalmente, pelas etapas dessa elaboração, mas sim por um procedimento

---

[75] COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. *In* MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 193

[76] Nesse sentido, DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602.

[77] DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 101.

[78] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 208.

desenvolvido em contraditório, com partes normalmente antagônicas que apresentam seus argumentos durante a dialética processual[79].

As questões estruturais, de outro lado, fogem da clássica bipolaridade processual e dos conceitos tradicionais de processo, demandando do Poder Judiciário uma atuação específica para lidar com questões envolvendo multiplicidade de interesses e de partes quando do trato de litígios de interesse público.

Nesse contexto, imperioso que se fuja dessa visão tradicional do processo, buscando institutos capazes de efetivar a política pública apreciada pelo Poder Judiciário, não somente sob o enfoque judicial, mas no campo social e político.

O processo estrutural, conforme se verá adiante, possui características distintivas do processo comum, podendo se apresentar como uma forma de composição adequada para um problema estrutural. Essas características permitem, em um sistema cooperativo, a solução do problema estrutural e, consequentemente, a implementação e conformação da política pública.

Pode-se afirmar, portanto, que o processo, pelo menos na sua visão instrumental, possui aptidão para resolver um conflito estrutural envolvendo uma política pública, o que será feito mediante o uso de técnicas específicas que permitirão um diálogo constante e colaborativo entre o Poder Judiciário e os atores envolvidos na concretização dos direitos relacionados.

Esse modelo em que se admite a solução judicial de uma questão envolvendo política pública e, consequentemente um problema estrutural, será feito por meio de decisões judiciais mais flexíveis, denominadas remédios estruturais, cuja efetividade torna necessária a supervisão judicial e a avaliação das medidas já adotadas.

Com isso, o Judiciário, por intermédio do processo judicial, vai estabelecer um diálogo entre os interesses envolvidos para se permitir a tomada de decisão, observada a

---

[79] Embora não seja objeto do estudo aqui apresentado, fala-se também em exercício do contraditório no âmbito do processo administrativo e Legislativo. A própria Constituição federal, em seu art. 5º, inciso LV, garante o exercício da garantia não só no processo judicial, mas também administrativo. Quanto à aplicação do princípio no processo Legislativo, seria a possibilidade de participação na discussão política, o que se dá por meio de representantes. (*In* OLIVEIRA, Marcelo Castoni de. **Devido processo Legislativo**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2000, p. 110).

efetiva participação dos interessados, o correto dimensionamento do objeto e dos limites da atuação e a instrução adequada, trazendo legitimidade para decisão[80].

O processo passa a ser o meio pelo qual se procura solucionar uma política pública deficitária, geradora de uma situação de desconformidade estrutural e capaz de criar uma lide da mesma natureza. Considerando que a celeuma estrutural não consegue ser resolvida pela via política normal, com debates e agendas políticas próprias para essa solução, busca-se inevitavelmente à judicialização com o intuito de se ter, na tutela jurisdicional adequada[81], a solução do problema.

Dessa forma, para que o processo seja apto a resolver conflitos de natureza estrutural, imperioso que seja fortalecido com as técnicas dos ritos estruturais e, ainda, estabeleça uma construção dialógica da decisão a ser proferida, com o intuito de garantir sua legitimidade.

---

[80] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 213.

[81] Essa visão é defendida por Luiz Guilherme Marinoni, ao apontar que o legislador está obrigado "a instituir procedimentos e técnicas processuais capazes de permitir a realização das tutelas prometidas pelo direito material e, inclusive, pelos direitos fundamentais materiais, mas que não foram alcançadas à distância da jurisdição[81] COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. *In* MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013. p. 193

[81] Nesse sentido, DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602.

[81] DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 101.

[81] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 229.

2. PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A origem e evolução do processo estrutural: do ideal americano até os dias atuais

Com o fim da escravidão e da servidão involuntária nos Estados Unidos, estabelecido pela 13ª Emenda à Constituição Americana, aprovada no ano de 1865, foi promulgada a 14ª emenda[82], que assegurou a proteção igualitária da lei a todas as pessoas[83]. Nada obstante a previsão da 14ª emenda, foi desenvolvida a doutrina "*separate but equal*", em que se defendia que brancos e negros não precisariam dividir o mesmo espaço, desde que garantida a igualdade de tratamento a ambos, permitindo a existência de locais segregados em estabelecimentos públicos e privados[84].

A legitimidade dessa doutrina foi reconhecida pela Suprema Corte Americana no julgamento do caso *Plessy v. Ferguson* (1896), em que se firmou entendimento de que seria possível a reserva de assentos em transportes públicos exclusivos para brancos e para negros sem ofensa a 14ª emenda[85]. Com isso, houve a extensão da ideia segregacionista para vários outros serviços públicos e privados, como era o caso dos restaurantes e das escolas[86].

Aproximadamente 55 anos depois, Linda Brown, uma criança negra que vivia na cidade de Topeka, no Estado de Kansas, foi impedida de se matricular em uma escola

---

[82] Seção 1
Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência, Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis.

[83] SOUZA, Fernando Garcia. **Política educacional – Suprema Corte dos EUA – Caso *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954) – Julgamento em 17 de maio de 1954**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 251-252.

[84] *Ibidem*.

[85] BAUERMANN, Desirê. ***Structural injunctions* no direito norte-americano**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 246.

[86] *Ibidem* p. 247.

mais próxima a sua residência, considerando que essa escola não aceitava crianças negras[87].

Com isso, seu pai, Oliver Brown, em razão da negativa da matrícula, levou o caso a NAACP – *National Association for the Advancement of Colored People*[88] – o que culminou na propositura de cinco ações em cinco lugares diferentes, alegando-se ofensa a 14ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos[89].

A Suprema Corte, abordando o tema sobre a ótica da 14ª Emenda, entendeu que a separação de crianças nas escolas em razão da raça gerava sentimento de inferioridade e, por isso, considerou a segregação racial das escolas contrária à norma constitucional[90].

A partir do caso *Brown* vs. *Board of Educations of Topeka*, de 1954, a Suprema Corte Americana entendeu pela inconstitucionalidade da admissão de estudantes em escolas públicas com base em sistema de segregação racial. Nada obstante a decisão reconhecendo a afronta constitucional, houve dificuldade em se implementar seus efeitos em todo o País, considerando os diferentes contextos locais, o que culminou na necessidade de uma reforma estrutural.

Em razão disso, no ano de 1955 o caso volta à Suprema Corte sob o nome de *Brown II*, quando então a discussão passou a discorrer sobre o modo pelo qual a decisão de *Brown I* seria implementada[91]. Identificou-se que não bastava a simples decisão judicial, mas também mudanças estruturais nas instituições burocráticas para que se conseguisse efetivar o comando judicial, demandando uma série de medidas para que se conseguisse chegar à efetividade da decisão, voltadas à reconstrução da realidade social à reestruturação de organizações de grande porte.

---

[87] JOBIM, Marco Félix. ROCHA, Marcelo Hugo da. **Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of education***. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 663.

[88] Em razão das desigualdades enfrentadas pelos negros, foi criada a *National Association for the Advancement of Colored People* – NAACP), incumbida da defesa do direito à igualdade racial, eliminando os linchamentos dos negros e obter julgamentos justos para eles. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 247).

[89] JOBIM, Marco Félix. ROCHA, Marcelo Hugo da. Op. cit. p. 248.

[90] Ibidem.

[91] FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 07.

Com isso, foi estabelecida uma *structural reform*, gerando uma mudança no sistema público de educação que determinou a aceitação de matrículas de estudantes negros em escolas públicas antes reservadas a pessoas brancas.

Na visão de Owen Fiss[92], a *structural reform* foi instituída para se colocar em prática a decisão do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em que se reconheceu o caráter burocrático do estado moderno. Tal reforma buscaria, ainda, adaptar as formas processuais tradicionais para a nova realidade social, prometendo ser a prática central de julgamento constitucional a partir de então.

Essa decisão estendeu seus efeitos para os casos de problemas estruturais envolvendo prisões, hospitais e abrigos públicos[93], bem como para outras situações em que os serviços públicos eram deficientes e demandavam reformas estruturais. Isso justificou a atuação do Poder Judiciário na implementação da política pública e na consequente alocação de recursos públicos[94].

De todas as ideias extraídas, percebeu-se que era necessária uma reforma estrutural nas organizações sociais de modo prospectivo, e não simplesmente reparatório, com o fito de se concretizar valores constitucionais[95].

Passadas algumas décadas, diante do contexto de violação de direitos previstos nas constituições e buscando cumprir as promessas nelas previstas, a jurisdição constitucional da américa latina, bem como de outras regiões do sul global, também busca atuar estruturalmente nessas violações[96]. No Brasil, a situação foi reconhecida a partir do

---

[92] FISS, Owen. **The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice**. Harvard Law Review, v. 93, n.1,
1979. p.2.

[93] O modelo retirado da decisão de *Brown v. Board of Education of Topeka* foi utilizado para reformas estruturais também em departamentos de polícia e autoridades habitacionais, tendo alcançado seu maior êxito na reforma prisional. FISS, Owen. **Fazendo da Constituição uma verdadeira viva. Quatro conferências sobre a *structural injunction***. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 25-26.

[94] PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no novo Código de Processo Civil**. Revista de Processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 42, n. 271, set. 2017, p. 372.

[95] FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. *Journal of institutional studies* 1 (2018). Revista Estudos Institucionais, vol. 4, 1, 2018, p. 222. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/DECISOES_ESTRUTURANTES_NA_JURISDICAO_CON.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

[96] RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. ***Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America***. Texas Law Review, vol. 89, 2011, p. 1671.

caso da ACP do carvão e da política carcerária nacional no caso da ADPF nº 347/DF, seguindo-se para a implementação de várias outras políticas públicas.

2.2. Os conceitos necessários para o entendimento do instituto

2.2.1. A (in)definição da nomenclatura

Estabelecida a origem do instituto, bem como as premissas fáticas que nortearam seu surgimento, passemos a identificação dos elementos estruturantes que fazem parte da ideia de processos estruturais.

Antes, porém, de se estabelecer a identificação dos institutos relacionados ao tema "estrutural", importante informar que não há um consenso doutrinário a respeito dos conceitos e definições apresentados.

Tal situação foi bem identificada por Victória Franco Pasqualotto[97], apontando a origem do problema no fato de que o processo estrutural, na visão nacional, adveio da expressão *structural injunction*, com origem nos Estados Unidos. Acrescenta que o instituto não se baseou em uma tradição anterior, em costumes ou na legislação prévia, sendo algo novo naquele país.

Acrescenta que o termo *injunction* não possui correspondente no âmbito do direito brasileiro[98], não podendo sequer ser traduzido, o que originou as diversas terminologias aplicadas no direito brasileiro, quais sejam: litígios estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, ações estruturais, técnicas estruturantes, reformas estruturantes e remédios estruturantes[99], permitindo-me acrescentar, ainda, problema estrutural como outra expressão também empregada[100].

---

[97] PASQUALOTTO, Victória Franco. **O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 883-890.

[98] Nas palavras da autora: "As *injunctinos* desenvolveram-se como remédios que visavam a complementar as ações *at law* do *Common Law*, formando um sistema paralelo ao do *Common Law* (o sistema da *Equity*). A principal característica dessas *injunctions* estava na sua capacidade de adaptação para proteção de situações não previstas pelas *forms of actions*. Embora tenha havido a fusão entre a *Equitye* o *Common Law*, a maleabilidade permaneceu como a principal característica das *injunctions* em contraposição às ações *at law*. (*op cit*, p. 887)

[99] *Op cit*, p. 887.

[100] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602-605.

Optando pelo termo "processo estrutural", por entender englobar todas as questões relacionadas ao tema, a autora aponta outra questão relacionada a problemática da conceituação do instituto. Embora entenda a dificuldade de conceituação, sustenta a existência de um "núcleo importante de significado comum", que seria a necessidade de o processo civil acompanhar o desenvolvimento social e apresentar respostas para tutela de conflitos complexos e multipolares[101].

Mariela Puga[102] afirma que os juristas se referem a estes tipos de processos como litígio estratégico, litígio de impacto, litígio de interesse público, litígio coletivo, litígio estrutural e litígio complexo. Para a autora, os doutrinadores latino-americanos buscam um denominador comum para identificar esse fenômeno, ora ligando os conceitos aos objetivos[103], ora às características[104] definidoras.

De fato, o que importa sobre o tema é a definição das suas características, o que seria suficiente para se permitir identificar se tratar de alguma questão estrutural. Nessa linha, a doutrina aponta o termo "estrutural" para se referir a qualquer situação envolvendo o instituto.

---

[101] *Op cit*, p. 890.

[102] PUGA, Mariela. ***La cuestión terminológica: litigio estratégico, de impacto, complejo, de interés público, estructural.*** Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/Litigios_Complejos_y_la_Cuestion_Termino.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

[103] Ligam os conceitos a certos objetivos próprios desses litígios, quais sejam*: Lograr un efecto significativo sobre las políticas públicas o legislación. Estimular la búsqueda de la realización más completa del derecho en la práctica. Generar visibilidad para los grupos menos favorecidos y sus problemáticas. Reformar instituciones públicas deficitarias*. *In* PUGA, Mariela. ***La cuestión terminológica: litigio estratégico, de impacto, complejo, de interés público, estructural.*** Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/Litigios_Complejos_y_la_Cuestion_Termino.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

[104] Quanto aos conceitos vinculados às características definidoras, aponta a autora: *La participación de una multiplicidad de actores procesales en el litigio. El uso de herramientas procesales colectivas (como el "amparo colectivo", el "amparo sindical", o la acción colectiva de consumidores en Argentina, la "acción civil pública" en Brasil, la "acción popular" y la "acción de grupo" en Colombia, la "acción colectiva" en México, la acción colectiva de consumidores en Perú, y la class action en Estados Unidos, entre muchas otras). La existencia de un hecho común, o causa común estructural que da origen al conflicto que se judicializa. La invocación de cierto tipo de derechos, en especial los llamados derechos de segunda y tercer generación, como los derechos sociales, los que aparecen como las formas jurídicas propicias para alentar litigios de este tipo. Resoluciones judiciales que establecen remedios judiciales complejos, los que suponen múltiples medidas ordenadas por los jueces, y la apertura de procesos de implementación largos, supervisados por el juez*. *In* PUGA, Mariela. ***La cuestión terminológica: litigio estratégico, de impacto, complejo, de interés público, estructural.*** Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/Litigios_Complejos_y_la_Cuestion_Termino.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

Na presente dissertação, utilizaremos o termo "processo estrutural" como sendo o instrumento colocado à disposição dos interessados e do Poder Judiciário para solucionar uma situação de desconformidade estruturante. Sendo esse o caso, tudo que estiver relacionado a essa demanda, também receberá a qualificação de "estrutural", tais como: decisão estrutural, execução estrutural, litígio estrutural, lide estrutural, problema estrutural.

Com isso, buscaremos a definição das principais características relacionadas ao tema "estrutural", com o fito de se permitir identificar as nuances desse tipo de processo.

2.2.2. Litígio estrutural e processo estrutural como elementos identificadores do instituto

Embora se reconheça a dificuldade da conceituação, serão apresentados os conceitos doutrinários suficientes para se estabelecer um modelo adequado de processo estruturante, em que se observa uma nova forma de cumprimento de decisão judicial, com fiscalização e execução acompanhada pelo julgador, voltado, especificadamente, para implementação de políticas públicas. A definição servirá justamente para se diferenciar o processo estrutural do processo individual ou do processo coletivo.

No tocante à definição de determinado processo como estrutural, assim será considerado aquele que possuir determinadas características e que vise estabelecer uma reestruturação por meio da atuação judicial. Ser estrutural demanda a presença de características tanto do objeto litigioso, quanto do processo.

O desenvolvimento do tema nos constitucionalismos emergentes[105] leva a uma ressignificação da ideia de litígios estruturais e, com a constitucionalização de direitos socioeconômicos, os valores a serem tutelados por decisões estruturantes assumem um caráter emancipatório em razão de uma omissão estatal reiterada[106].

---

[105] Melina Girardi Fachin e Caio Cesar Bueno Schinemann apontam que "os provimentos de natureza estruturante, a partir de sua recepção pelos constitucionalismos emergentes, são identificados como modo de combate à omissão estatal na proteção e promoção dos direitos assegurados por estas Constituições." *Op cit*, p. 226.

[106] FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. *Journal of institutional studies* 1 (2018). Revista Estudos Institucionais, vol. 4, 1, 2018, p. 223. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/DECISOES_ESTRUTURANTES_NA_JURISDICAO_CON.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

Como veremos mais adiante um processo individual também pode veicular uma pretensão de cunho estruturante, embora essas situações sejam mais frequentes em demandas coletivas. Todavia, não seria correto afirmar que esses processos seriam estruturais por simplesmente veicularem uma pretensão dessa natureza, quando lhe faltarem, obviamente, as características identificadoras.

Grande parte da doutrina, conforme se observará nas referências abaixo, hora se referem ao litígio estrutural, ora se referem ao processo estrutural, não basicamente como se fossem sinônimos, mas um necessariamente pressupondo o outro.

O litígio estrutural seria a situação que demandaria uma solução por meio do processo estrutural, o que, consequentemente, estabelecerá as características deste, conforme a definição daquele.[107]

Edilson Vitorelli[108] aponta que o litígio estrutural é um litígio coletivo, originado da violação de direitos decorrente do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, com significativa penetração social. Também sustenta a proximidade do processo estrutural ao processo coletivo[109].

Outro ponto destacado pelo autor, sobre essas espécies de litígios, é que eles não possuem identificação precisa no tempo e nem decorrem de um ato único, ao contrário, surgem de maneira amorfa e progressiva, como consequência do modo como a estrutura opera, violando o direito dos grupos sociais[110].

Por sua vez, o processo estrutural seria um processo coletivo em que se pretende, por meio da atuação judicial, a reorganização da estrutura causadora da violação a direitos[111].

---

[107] Edilson Vitorelli distingue litígio estrutural de processo estrutural, sendo que o primeiro seria a situação de desorganização apresentada, enquanto que o segundo seria a forma de reorganizar a estrutura identificada no litígio estrutural, com uma clara identificação de objeto (litígio estrutural) e instrumento (processo estrutural) *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 63-73)
[108] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 63.
[109] *Op cit,* p. 63.
[110] *Idem*.
[111] *Ibidem* p. 73.

Marco Félix Jobim[112] defende a existência de uma teoria dos litígios estruturais, apontando que esse modelo passaria por uma construção democrática do direito processual que permitisse um diálogo entre os poderes e a sociedade civil, gerando uma decisão judicial construída com esses atores que, ora figuram no processo como "legitimado ordinário", ora como legitimados extraordinários.

Para Francisco Verbic[113] os processos estruturais seriam uma espécie do gênero dos processos coletivos, recebendo essa denominação de estrutural pelo fato de que, por intermédio das sentenças proferidas, os tribunais de justiça se envolvem na gestão de estruturas burocráticas e assumem um nível de supervisão sobre políticas e práticas institucionais.

Mariela Puga[114], na mesma linha, sustenta que o litígio estrutural está ligado ao processo coletivo, afirmando que *el processo colectivo presupone el juzgamiento de un caso estructural*, acrescentando, ainda, que todo processo coletivo será sempre um litígio estrutural, mesmo que este não se enquadre nas regras dos processos coletivos[115]. Como se verifica, a autora apresenta o litígio estrutural como sendo o ponto caracterizador de um processo estrutural[116].

---

[112] JOBIM, Marco Félix. **Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 652-653.
[113] VERBIC, Francisco. **Ejecución de sentencias em litigios de reforma estructural en la república Argentina**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 71.
[114] PUGA, Mariela. **El litigio estructural**. Revista de Teoria del Derecho de la Universidad de Palermo. [S.l.], ano 1, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf
[115] PUGA. Mariela. **Litígio Estructural. Tesis Doctoral**. Faculdade de Derecho de La Universidad de Buenos Aires.
2013, p. 26.
[116] Em sua tese, a autora indica 7 elementos medulares do litígio estrutural, quais sejam:
(1) La intervención de múltiples actores procesales.
(2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados/as por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados.
(3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una condición, o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea.
(4) una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos.
(5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales.
(6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes.
(7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada.

A autora aponta que o conflito estrutural decorre da determinação de certos vínculos causais entre determinados fatos jurídicos e certas consequências jurídicas tidas por injustas, chamados por ela de causalidade estrutural[117].

Nada obstante essa vinculação do processo estrutural ao processo coletivo, Francisco de Barros e Silva Neto[118] sustenta que o instituto sofreria uma abertura conceitual para deixar de ser uma subcategoria dos litígios coletivos ou dos litígios de direito público, de modo que a identificação do processo estrutural estaria na própria estrutura social[119].

Owen Fiss[120] diz que o processo judicial estrutural é aquele que em que o julgador, enfrentando a burocracia estatal, reestrutura a organização para eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais pelos arranjos institucionais, sendo que as *injunction* seriam o meio pelo qual as diretivas de reconstrução são definidas.

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira[121] sustentam que o processo estrutural é aquele que veicula um litígio estrutural, relacionado a um problema estrutural. Esse problema estrutural é uma situação de fato que precisa ser reestruturada, reconstruída, o que será feito, consequentemente, por intermédio do processo estruturante.[122]

Os autores apontam que o processo estrutural se caracterizaria por alguns pontos, quais sejam[123]:

---

[117] Ibidem, p. 27.
[118] SILVA NETO, Francisco de Barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 327.
[119] Nessa linha, o autor sustenta que o processo estrutural será assim caracterizado quando: *a) apenas parcialmente: é dizer, seguir o modelo estrutural apenas quanto a um ou alguns dos capítulos da demanda e adotar a lógica tradicional de resolução de litígios quanto ao restante; b) mais ou menos intenso: conforme a quantidade e a qualidade dos pontos remetidos para as etapas posteriores do "ciclo de decisão". Ibidem* p. 327-328).
[120] FISS, Owen. **Um novo processo civil Estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. Coord. da tradução Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 27.
[121] DIDIER JR, Fredie. JR ZANETI, Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020, p. 107.
[122] Ibidem p. 104.
[123] *Idem*.

i) Pauta-se na discussão de uma situação de desconformidade estruturada (podendo ser um problema estrutural, um estado de coisas ilícito ou estado de desconformidade);

ii) Busca-se, por ele, a transição dessa situação de desconformidade para o estado ideal de coisas, com a remoção da desconformidade alcançada por uma decisão de implementação escalonada;

iii) Desenvolve-se em um procedimento bifásico, com o reconhecimento e a definição do problema estrutural e com o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido;

iv) Procedimento é marcado por flexibilidade intrínseca, sendo possível: a adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas; a alteração do objeto litigioso; utilização de mecanismos de cooperação judiciária;

v) Presença da consensualidade, que abrange a adaptação do processo.

Mateus Souza Galdino[124] identifica o processo estrutural a partir dos elementos objetivos da demanda. Conceitua o instituto como sendo aquele em que os fatos jurídicos constituem um estado de coisas, assim entendida uma situação contínua no tempo. Para o autor, o que caracterizaria um processo (problema) como estrutural seriam violações ou ameaças causadas por um estado de coisas futuro, uma situação contínua no tempo. Nesse caso o processo demandaria uma cognição adequada para estabelecer o tempo, modo e grau de alcance desse estado de coisas, bem como de uma execução adequada para efetivá-los[125].

Pode-se acrescentar aos conceitos e ideias apresentadas o fato de que um processo estrutural é aquele que busca a reconstrução de um estado de coisas, não a eliminação ou repreensão de uma conduta[126], que é vista como um sintoma. Deve-se

---

[124] GALDINO, Matheus Souza. **Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 690.

[125] *Ibidem.*

[126] VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p. 59.

remediar a causa e buscar mudar uma condição social causada ou perpetuada por uma organização de grande escala[127].

Pelo que se denota dos pontos trazidos acima, temos que o processo estrutural seria aquele utilizado para identificar e corrigir uma deficiência na estrutura de uma instituição, que apresenta um estado de deficiência/ilicitude/desconformidade, capaz de impedir o regular exercício de um direito fundamental. Essa solução se daria por uma decisão cujos efeitos possuem duração indeterminada, com alcances além da simples solução do caso concreto, cuja implementação se dará por meio de um constante diálogo entre os atores envolvidos na reestruturação da situação apresentada.

Nesse contexto, teremos:

1) A situação fática colocada será considerada um litígio ou problema estrutural, surgido a partir de uma omissão estatal reiterada;
2) Esse litígio ou problema estrutural será o objeto de um processo também estrutural, iniciado por uma ação estrutural (aqui entendido como o simples direito de provocar e dar início ao processo, recebendo o termo "estrutural" porque presentes as características estruturais);
3) No desenvolvimento do processo estrutural, será possível o emprego de técnicas estruturais voltadas à realização da finalidade processual;
4) A finalidade do processo estrutural será chegar a uma decisão estrutural, cujo conteúdo será a definição de medidas estruturais que buscarão a reforma estrutural.

2.2.3. Public law litigation

A expressão foi empregada por Abram Chayes[128], traduzida para o português como litígio ou processo de interesse público[129]. O autor aponta que, após 1875, a teoria do

---

[127] *Ibidem* p. 61.

[128] ABRAM, Chayes. ***The Role of the Judge in Public Law Litigation***. *In* COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 31-67.

[129] Dentre os autores, cito Edilson Vitorelli (*in* VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023). Carlos Alberto de Salles também utiliza a expressão, relacionando às ações coletivas (*in* SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo Civil e Interesse Público: o processo como instrumento de defesa social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003). Também importante se destacar que a expressão *public interest litigation* vem empregada para explicar o mesmo fenômeno (*in* FOWKES, James. ***Civil procedure in public interest litigation: tradition, collaboration***

direito privado de decisão civil se tornou cada vez mais precária em face do corpo crescente de leis designadas explicitamente para modificar e regular arranjos sociais e econômicos básicos.

O Autor[130] teceu algumas características do *public law litigation*, que o distinguiriam da concepção do processo tradicional, *verbis*:

(I) O escopo do processo não é determinado exogenamente, mas moldado principalmente pelo tribunal e pelas partes.

(II) A estrutura de parte não é rigidamente bilateral, mas espalhada e amorfa.

(III) A investigação do fato não é histórica e judicial, mas preditiva e legislativa.

(IV) A reparação não é concebida para compensação de dano passado em uma forma derivada de responsabilidade substantiva e confinada às partes imediatas; em vez disso, é voltada para o futuro, moldado em linha flexíveis e corretivas, alcançando muitas pessoas.

(V) O remédio não é imposto, mas negociado.

(VI) A determinação não encerra a atividade judicial: a administração requer participação contínua do tribunal.

(VII) O juiz não é passivo, limitando sua atuação à análise e declaração das normas jurídicas; ele é ativo, com responsabilidade não apenas para avaliação dos fatos, mas também para organizar e moldar o litígio para garantir um resultado justo e viável.

(VIII) O objeto da ação não é a disputa entre indivíduos privados sobre direitos privados, mas uma queixa sobre a operação de uma política pública.

No âmbito nacional, podemos citar Carlos Alberto de Salles[131], que relaciona o processo civil de interesse público às ações coletivas, que, por sua vez, teriam por objeto uma decisão sobre um interesse público.[132]

---

and the managerial judge. January 2012Cambridge Journal of International and Comparative Law 1(3):235-253 DOI:10.7574/cjicl.01.03.54).

[130] *Ibidem* p. 1301.

[131] SALLES, Carlos Alberto. **Processo civil de interesse público**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p.194.

[132] Também nesse mesmo sentido, relacionando processo civil de interesse público com processo coletivo, WATANABE, Kazuo. **O processo civil de interesse público: introdução**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 229-235.

Parte da doutrina refere-se ao *public law litigation* como sendo a origem do processo estrutural[133], tratando os institutos como sinônimos, até mesmo pela semelhança das características.

Jordão Violin[134] trata esses litígios como estruturais, inclusive fazendo referência à obra de Abram Chayes, já citada no início deste capítulo, para se referir ao instituto, acrescentando serem também chamados de litígio institucional ou reforma institucional.

Nada obstante a relação apontada entre *public law litigation* e processo estrutural, parcela da doutrina indica como origem deste último o já mencionado caso *Brown v. Board of education of Topeka,* cuja definição de estrutural (*structural injunction*) foi dada por Owen Fiss[135], em artigo publicado em 1979. Cabe lembrar que o texto de Abram Chayes é de 1976.

Edilson Vitorelli,[136], nada obstante, sustenta a diferença entre os institutos, apresentando, três características distintivas:

1) Primeiro, o processo de interesse público não implica, necessariamente, a reestruturação de uma organização;
2) Segundo, o processo de interesse público pode ser conduzido por outras vias, até mesmo por meio de um processo individual, enquanto que o processo estrutural exige um processo coletivo;
3) Por fim, os processos de interesse público voltam-se somente contra o Estado e o processo estrutural poderia se voltar, também, contra uma instituição privada.

Pela parte que nos interessa para a presente dissertação, a relevância está não exatamente na definição ou identificação precisa dos institutos. O que importa é justamente a forma com que os elementos caracterizadores desse(s) tipo(s) de processo

---

[133] MARÇAL, Felipe Barreto. TOSTA, André Ribeiro. **Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais**. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 184)

[134] VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p. 58.

[135] FISS, Owen. ***The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice***. Harvard Law Review, v. 93, n.1,
1979.

[136] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 91-95.

pode ser utilizada para fortalecer o diálogo entre os poderes, seja para aplicação em uma demanda de natureza pública/coletiva, seja para uma demanda que envolve a reforma estrutural de uma instituição.

Não há como negar que, ainda para aqueles que sustentam a distinção, o diálogo é fonte de aprimoramento do cumprimento de qualquer desses provimentos judiciais. Por isso, deixemos para nos imiscuir nos mecanismos procedimentais utilizados para esses processos, seja ele somente estrutural, seja ele de cunho coletivo que envolva qualquer interesse público.

2.2.4. Processo estratégico

O conceito de litígio ou processo estratégico também está relacionado ao estudo do processo estrutural, mormente em razão de suas características semelhantes.

Seria uma prática voltada para a transformação de uma realidade social, visando tratar de temas de cunho constitucional que não foram observados pelo Poder Público, dando-lhes visibilidade e reconhecimento ou ampliação do seu conteúdo a partir do processo. Com isso, o Poder Judiciário passa a ser o local para deliberação política, com a participação e diálogo dos demais atores constitucionais e sociedade civil[137].

Pode ser também entendido como a utilização mais eficiente do Judiciário para a solução de problemas complexos e persistentes, sendo que o caso apresentado terá a capacidade de oferecer respostas além das esperadas no litígio comum, com impacto e relevância maiores[138].

Outra característica destacada é o fato de que a propositura da ação não busca, necessariamente, a vitória do proponente, mas sim um impacto social decorrente da provocação do Judiciário, gerando o diálogo sobre o tema e o levando a atuar como agente

---

[137] NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?** Fortaleza: Revista Pensar. v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022, p. 3. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/11447-Texto%20do%20Artigo-52502-52038-10 20220118%20(2).pdf. Acesso em: 18 mai. 2023.

[138] ALMEIDA, Eloisa Machado de. **Litígio estratégico e articulação entre jurisdições**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 527.

articulador do debate público que, posteriormente, será levado aos canais democráticos[139].

Daí percebe-se, por essas características, sua utilização em temas como direitos humanos[140], sendo que o litígio estratégico nessa área buscaria promover mudanças sociais em benefício dos indivíduos cujas vozes não fossem ouvidas[141]. Pode-se acrescentar que essa espécie de litígio busca satisfazer as aspirações de transformação legal e gerar impacto social, bem como avançar na proteção dos direitos das vítimas do caso[142].

Como visto, a caracterização de um litígio ou processo estratégico está na solução de questões relacionadas a direitos humanos ou fundamentais[143], sendo importante apontar que os conceitos empregados pela doutrina também são centrados em outros fatores, quais sejam[144]:

1) Nos resultados de alto impacto do litígio estratégico, em razão do objeto e às ferramentas políticas, jurídicas e sociais utilizadas;

---

[139] NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?** Fortaleza: Revista Pensar. v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022, p. 3. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/11447-Texto%20do%20Artigo-52502-52038-10 20220118%20(2).pdf. Acesso em: 18 mai. 2023.

[140] CARVALHO, Sandra. BAKER, Eduardo. **Experiências de litígios estratégico no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. SUR 20 (2014), acesso 11 maio. 2023, https://sur.conectas.org/experiencias-de-litigio-estrategico-no-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos/

[141] SKILBECK, Rupert. 2013. ***Litigating in the Public Interest***. *In*: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Litigation report: Global Human Rights Litigation. New York, Oct. p. 1-46. Disponível em: https://www.bing.com/search?q=SKILBECK%2C+Rupert.+2013.+Litigating+in+the+Public+Interest&cvid=39e25efd019d4e8fa4b9cd8ccc86c966&aqs=edge.69i57.1339j0j9&FORM=ANAB01&PC=U531. Acesso em: 18 mai. 2023.

[142] CONTRERAS, Juan Carlos G. ***Modelo para armar: litigio estratégico en derechos humanos***. México DF: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC, 2011, p. 15. Disponível em: https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-litigio-estrategico-en-derechos-humanos-modelo-para-armar.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

[143] Cito alguns doutrinadores que fazem essa relação de direitos humanos com litígios estratégicos: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). ***La lucha por el derecho***. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008. *Memorias del diplomado em litigio estratégico ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH)*. Universidad de San Buenaventura Colombia Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Derecho Santiago de Cali, Colombia, 2017. Disponível em: file:///D:/1%20-%20Textos%20CPPP/b1%20-%20Mestrado%20-%20CPPP%20-%20Controle%20Processual%20de%20PP/xx-%20A%C3%A7%C3%B5es%20e%20Processos%20Estruturais/AE%20Memorias_Diplomado_Litigio%20Estrategico%20_LOPEZ.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

[144] DIAZ, Ana Milena Coral. *at al*. ***El concepto de litigio estratégico em américa latina: 1990-2010***. Universitas, Bogotá, Colombia, n. 121, p. 49-76, jul./dec, p. 54. Disponível em: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14413. Acesso em: 18 ago. 2022.

2) No momento da intervenção para defesa dos direitos humanos ou de interesse público;
3) Na identificação de grupos de especial proteção constitucional;
4) No respeito a diferença dentro das estratégias de litígio.

Nada obstante se faça a relação entre processo estrutural e processo estratégico, Edilson Vitorelli sustenta sua distinção. O autor afirma que o processo estratégico serviria para fixação de uma tese, em que são escolhidos as partes e o caso paradigma de forma a refletir a controvérsia. Além disso, a causa de pedir e o pedido são redigidos para se obter a melhor decisão para essa tese. Também existe um planejamento prévio sobre as provas e de como seu custo será suportado, buscando-se advogados especialistas para condução do processo. Por fim, acrescenta que a via processual é debatida e eleita, com a possibilidade de escolha do juízo que apreciará.

Outra característica distintiva apresentada pelo autor é que o processo estratégico visa a vitória da tese, não das partes, tendo reflexos sobre o sistema jurídico e a sociedade. Já o processo estrutural ou os de interesse público não necessariamente carregariam esse qualificativo estratégico[145].

De toda sorte, ainda que se estabeleçam as distinções necessárias entre processos estruturais, de interesse público e estratégicos, é clara a coincidência de características entre eles, principalmente quando se permite sua utilização em matéria de políticas públicas. Dessa forma, o que nos importará para o deslinde do tema aqui desenvolvido é a possibilidade de se valer do processo para o fortalecimento dos diálogos entre as instituições, independentemente da qualificação recebida.

2.3. A participação no processo estrutural: legitimidade, representação e participação

2.3.1. As premissas necessárias para entendimento da participação: litígios policêntricos

Para se entender o ponto aqui tratado, imperioso ter a noção do alcance subjetivo da crise jurídica verificada em lides estruturais, podendo-se afirmar que estaremos diante

[145] *Ibidem* p. 15.

de uma situação com repercussão em várias esferas jurídicas, atingindo várias pessoas, grupos ou segmentos da sociedade.

O alcance a que se fez referência, portanto, estaria relacionado às esferas jurídicas que seriam atingidas por uma situação de desconformidade estrutural, no tocante à identificação do seu número (quantos serão atingidos); identificação da natureza (público, privado, transindividual); e quem seria atingido (uma comunidade inteira, um grupo, uma categoria, uma classe, alguns indivíduos sem organização suficiente para identificá-los como grupo).

Essas situações são caracterizadas como policêntricas, assim consideradas aquelas que possuem vários centros de interesse, com diferentes pontos de influência que se interagem, decorrentes de uma alteração na realidade fática que traz repercussões complexas e não previsíveis[146].

Para Willian A. Fletcher[147], a policentria é identificada em um problema com uma série de centros de outros problemas subsidiários, relacionados entre si, cuja solução de um depende da solução dos outros.

O entendimento da característica policêntrica dos litígios estruturais permite a compreensão da complexidade da participação nos processos dessa natureza, uma vez que, em muitos casos, sequer será possível a identificação exata de quem será atingido pela decisão judicial.

Definida, portanto, a ideia deste capítulo, passemos aos casos específicos de participação em processos estruturais.

2.3.2. A legitimidade para abertura e condução do processo

Conforme concepção clássica, a legitimidade está voltada a titularidade da relação jurídica material, ou seja, legitimados são os sujeitos titulares das posições jurídicas de vantagem que figurarão nos polos da demanda como autor e réu.

---

[146] A definição é dada por Lon Fuller (*Apud* FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015, p. 10.
[147] FLETCHER, Willian A. ***The discretionary constitution: institutional remedies and judicial legitimacy***. *The Yale Law Jornal*. v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982, p. 645.

Também, pela própria previsão do CPC[148], conquanto a regra seja a legitimidade ordinária, em que o titular da relação jurídica material é quem aparece como parte, como exceção temos a legitimidade extraordinária ou substituição processual, admitindo-se que alguém, autorizado pelo ordenamento jurídico, possa vir como parte, mas na defesa de direito de outrem.

No tocante aos litígios estruturais, justamente por serem litígios multipolares, policêntricos, que envolvem multiplicidade de interesses[149], a definição da legitimidade demanda uma análise mais acurada.

Na visão de Jordão Violin[150]os polos do processo estrutural são amorfos e estão em constante mutação, exigindo-se regras flexíveis sobre litisconsórcio, intervenção de terceiros e legitimidade.

Destaca que, no modelo tradicional de resolução de conflitos, o autor da demanda assumiria a posição de vítima e seria seu próprio porta-voz em juízo, sendo o beneficiário da tutela jurisdicional. Já o réu seria o responsável pelo ato ou fato, aparecendo como seu próprio porta-voz em juízo e sendo o destinatário da decisão[151].

Porém, no processo estrutural, o autor aponta que essa situação seria vista de forma distinta, porquanto a vítima, seu porta-voz e o beneficiário da tutela jurisdicional não coincidem com o autor da demanda. Isso porque a vítima seria o grupo titular do direito; seu porta-voz seria o membro do grupo ou a instituição que represente a coletividade; e os beneficiários poderiam extrapolar o próprio grupo. Também o réu não seria o causador do dano, mas a instituição a qual ele integra[152].

Tratando-se de legitimidade para ações coletivas, que envolvem direitos ou interesses de natureza metaindividuais, supraindividuais ou transindividuais, o legislador pátrio optou por especificar, na lei, a quem se daria a titularidade da ação. Conforme se observa no art. 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), art. 82, da Lei nº

---

[148] Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.
[149] ARENHAR, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 799.
[150] VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2019, p. 63.
[151] *Op loc cit*.
[152] *Op cit*, p. 63-64.

8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), art. 21 da Lei nº 12.016/09 (Lei do Mandado de Segurança), foram apontados como legitimados entidades e órgãos públicos, bem como entidades privadas, lembrando-se, ainda, a excepcional hipótese de participação do cidadão, conforme previsão do art. 1º, da Lei nº 4.717/65.

No que se refere à legitimidade ativa para os processos estruturais, é importante se destacar que, em razão da multipolaridade característica da situação de desconformidade estrutural apresentada, é difícil a identificação do número de grupos[153] que podem ser atingidos.

Nessa linha, a indefinição dos titulares, decorrente da complexidade dessa espécie de litígio, não permite que se identifique, com precisão, quem será atingido ou alcançado por eventual alteração estrutural. Essa situação também impede a identificação exata de quem poderia representar adequadamente esses grupos em juízo, dificultando a escolha do legitimado ativo para conduzir o processo estrutural.

Outra questão relevante para se definir a legitimidade ativa é o fato de que os diversos interesses envolvidos não necessariamente são convergentes. Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[154] destacam que, nas situações que envolvem esse tipo de processo, pode haver divergências legítimas, expectativas colidentes e anseios diversos na própria comunidade atingida, crendo os indivíduos até mesmo em decisões diversas, formando-se um constante palco em que os envolvidos teriam interesse em desempenhar algum papel.

Considerando a possibilidade de dissenso entre representantes e o grupo, Edilson Vitorelli[155] aponta a possibilidade de cisão da representação, permitindo-se a nomeação de outros representantes para agir em nome das posições divergentes.

Isso leva alguns autores[156] a se preocuparem não especificamente com a legitimidade, mas sim com a participação. De toda sorte, sustentamos que a legitimidade

---

[153] Utilizemos aqui o termo "grupo" no mesmo sentido empregado no estudo dos direitos e interesses coletivos, ao se apontar sua titularidade. Fala-se em grupo como os titulares desses direitos ou interesses, sejam eles indeterminados, determináveis ou determinados. Trata-se da coletividade que sofre com a situação de desconformidade causadora do problema estrutural.

[154] *Op cit*, p. 97.

[155] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 323.

[156] Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. indicam uma legitimidade democrática para abertura do processo e participação de terceiros, sem definir, contudo, uma legitimidade específica (*in* DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR,

para o processo estrutural seria, a princípio, a mesma para o processo coletivo, principalmente quando as situações fáticas se assemelham.

Chamo atenção para a proposta de definição dos litígios transindividuais apontada por EdilsonVitorelli[157], que é de suma importância para definição da legitimidade adequada para abertura e condução do processo, considerando a forma com que os interessados serão atingidos.

O autor aponta três espécies de litígios coletivos: de difusão global, de difusão local e de difusão irradiada, sendo que a distinção entre as espécies permite a definição da legitimidade.

Um conflito de difusão global caracteriza-se por não atingir diretamente o interesse de pessoas definidas, possuindo baixa conflituosidade, menor complexidade e pouco interesse pessoal no conflito. Por não atingirem diretamente ninguém, atinge a todos igualmente, não sendo possível a identificação dos titulares[158]. Para esses casos, os legitimados são órgãos públicos com atuação na defesa dos bens lesados ou uma associação de grande representatividade[159].

Os litígios coletivos de difusão local se caracterizam por atingir diretamente um grupo de indivíduos de reduzida dimensão e fortes laços de afinidade, com uma identidade própria. Os próprios atingidos são os titulares desse direito. A conflituosidade é média, considerando que a comunidade é coesa e compartilha da mesma perspectiva social sobre o litígio[160].

Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 632).

[157] VITORELLI, Edilson. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 49-107. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).[158] *Op cit*, p. 89.

[158] *Op cit*, p. 89.

[159] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 129-130.

[160] VITORELLI, Edilson. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 93-96. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).[161] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 131.

Os legitimados adequado para o processo é um ente da sociedade civil, com interesses relacionados à comunidade atingida ou, ainda, um ente público com finalidades relacionadas também a esses grupos[161].

Os últimos litígios são os de difusão irradiada, assim definidos aqueles cuja lesão ou ameaça atinge diretamente os interesses de várias pessoas ou segmentos sociais, mas esses atingidos não fazem parte da mesma comunidade e não compartilham a mesma perspectiva social, bem como não são atingidos da mesma maneira[162].

Os titulares do direito são as pessoas atingidas pela lesão, que podem ter posições distintas conforme o grau em que são atingidas, aumentando a conflituosidade e complexidade das situações[163].

Nesses casos, há dificuldade em se definir o legitimado adequado, sendo necessária condução por um ente público[164], garantindo-se a participação no processo a outros entes que possam defender o mesmo direito, seja como colegitimados seja como *amicus curiae*[165].

Pelo que se denota, a legitimidade deverá ser estabelecida conforme as características de litígio estrutural identificado, permitindo-se, em cada caso, a participação de todos os entes envolvidos e que possuam algum interesse relevante na solução estrutural.

Aponte-se, ademais, que Edilson Vitorelli[166] também sustenta a coalizão institucional, que seria a participação conjunta de diversos legitimados coletivos, inclusive, em litisconsórcio[167]. Em qualquer hipótese, nada impede que o julgador se valha do

---

[161] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 131.
[162] VITORELLI, Edilson. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 97. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).
[163] *Ibidem*.
[164] Nesse sentido, Edilson Vitorelli aponta a necessidade do processo ser conduzido por sujeitos imparciais, como o Ministério Público, não se devendo prestigiar entidades que tenham interesse somente em uma parte do espectro social. *In* VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 615-616).
[165] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 133.
[166] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 256-257.
[167] A permissão também é insculpida no art. 5º, § 2º e § 5º, da Lei nº 7.347/85 - § 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de

controle da representatividade adequada para solucionar eventual problema relacionado à legitimidade.

O modelo das *class actions* americano permite esse controle na fase inicial do processo, chamada de *certification*, em que se controla a ausência de conflitos internos, o comprometimento com os representados e o conhecimento sobre o litígio[168].

Esse controle é feito com base na regra 23, "a", do *Federal Rules of Civil Procedure*[169], em que se estabelece como pré-requisitos:

1) A classe é tão numerosa que a junção de todos os seus membros é impraticável;
2) Existem questões de direito e de fato comuns à classe;
3) As reivindicações ou defesas dos representantes são típicas de reivindicações ou defesas da classe;
4) Os representantes protegerão de forma justa e adequada os interesses da classe.

À míngua das discussões doutrinárias a respeito do tema, sustentamos a possibilidade de um controle da representatividade adequada feita pelo julgador independentemente da previsão legal de legitimidade, levando-se em conta não só a lei, mas aspectos específicos relacionados ao caso discutido em juízo[170]. Considerando que a lei confere a titularidade da defesa do direito alheio ao legitimado coletivo, essa atuação

---

qualquer das partes. (...) § 5.° Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

[168] Nesse sentido, MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 82.

[169] Tradução livre do texto legal:
Rule 23. Class Actions
(a) PREREQUISITES. One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members only if:
(1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable;
(2) there are questions of law or fact common to the class;
(3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; and
(4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.

[170] Embora não seja objeto dessa dissertação, importante se apontar que existem dois tipos de controle da representatividade adequada: *ope legis* e *ope judici*. Na primeira espécie, o legislador indica o rol de legitimados para figurarem como representantes adequados. Já no controle *ope judici* o juiz analisa, diante do caso concreto.

deve ser feita de forma adequada, sem trazer prejuízo à parte material em razão de uma má atuação no processo[171], o que permite o seu controle[172].

Nesse ponto, chamo atenção para alguns princípios relacionados a identificação e possível controle da representatividade. Comecemos pelo princípio da titularidade definida dos interesses representados, mencionado por Edilson Vitorelli[173]. Pelo princípio, a atuação do representante não pode se desvincular dos representados, porquanto atua como depositário das expectativas dos direitos alheios. São os interesses, vontades e perspectivas do grupo que definem a atuação do legitimado.

O autor também menciona o princípio da atuação orbital do representante, pelo qual a atuação deve ser em favor dos interesses dos representados, pelo qual torna-se necessário um diálogo entre o grupo e o representante para que se possa demonstrar o grau de liberdade de atuação deste último[174].

O autor finaliza com mais dois princípios: o princípio da complementaridade entre representação e participação e o princípio da variância representativa. Pelo primeiro, o processo deve prever momentos participativos para que os representados possam questionar a atuação do representante, ouvindo suas explicações e, se for o caso, demandar sua substituição (*rectius* sucessão). Pelo último princípio, considerando que nem todos os grupos e subgrupos devem participar da mesma maneira nem ter seus anseios avaliados com equivalência, reconhece-se a possibilidade de aquele representado com posição mais central possa ter posição mais relevante. Permite-se que sejam contrariadas opinião de representados com posições mais periféricas[175].

---

[171] Nesse sentido: DONIZETTI, Elpídio. CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 163.

[172] Relevante para esse controle, destaco o disposto no art. 7º, § 2º, do Projeto de Lei nº 1.641/2021 (Disciplina a ação civil pública):
§ 2º Na análise da legitimação do autor, o juiz deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como:
I - credibilidade, capacidade e experiência do legitimado;
II – seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei;
III – sua conduta em outros processos coletivos;
IV – a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda;
V – o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe.

[173] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 324.

[174] *Op cit* p. 327-328.

[175] *Op cit*, p. 329.

Ainda sobre o tema, apontam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[176] que a definição para condução do processo se daria em três fases:

1) O primeiro ponto seria a identificação de autorização legal para que o ente possa figurar como substituto processual e conduzir o processo;
2) Num segundo momento, seria feito o controle *in concreto* da legitimidade adequada, aferindo-se a presença dos elementos que assegurem a adequada representação dos direitos discutidos;
3) Por fim, também poderia ser controlada a adequada legitimação no curso do processo, permitindo-se eventual sucessão em caso de inadequada condução.

Sendo possível o controle dessa representatividade pelo juiz em cada caso estrutural levado a sua análise, estaria garantida a adequada abertura e condução do processo.

Ademais, nesta dissertação, sustenta-se a impossibilidade de o magistrado extinguir o feito de plano por ilegitimidade de parte, sendo sempre possível sua correção[177]. Nada impediria que fossem chamados outros possíveis legitimados para a condução do processo, tanto públicos quanto privados, levando-se em consideração para essa escolha a relação entre o objeto da demanda e as finalidades institucionais[178] do ente convidado a suceder[179].

---

[176] *Op cit*, p. 260.

[177] Nesse sentido, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., ao afirmarem que *a consequência da falta de legitimação coletiva não pode ser necessariamente a extinção do processo coletivo, sem exame do mérito. A relevância das questões em debate impede solução tão drástica e ineficiente (do ponto de vista da efetividade dos direitos coletivos). In* DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 275). Destaque-se posição de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim no sentido de que, excepcionalmente, seria possível a extinção do feito quando não fosse possível se encontrar algum sujeito que oferecesse a representação adequada ao caso (*in* ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 113).

[178] A situação envolve a chamada pertinência temática, filtro criado pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações de controle de constitucionalidade, que exige uma identificação de nexo entre o objeto litigioso e as atividades institucionais dos requerentes como uma condição de admissibilidade. *In* LIMA, Flávia Danielle Santiago.; GOMES NETO, José Mário Wanderley. **Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 5, p. 221-247, 2018, p. 236.

[179] A possibilidade de sucessão processual vem estabelecida na Lei nº 4.717/65, art. 9º (Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação. Também o art. 5º, § 3º, da Lei nº 7.347/85 (§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a

A ideia de se permitir a substituição (sucessão) do legitimado inadequado também é defendida por Antônio Gidi[180], afirmando que o juiz deverá proporcionar prazo para que o autor inadequado seja substituído por um adequado.

O Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 76/2020[181], que dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. O art. 4º do normativo estabelece a recomendação de que, na decisão saneadora e de organização do processo coletivo, seja verificada e definida claramente a legitimação e representatividade adequada do condutor do processo.

2.3.3. Indivíduo como legitimado ativo?

Importante se mencionar que, via de regra, os direitos difusos e coletivos em sentido estrito não seriam tutelados pela via individual[182], sendo esse um posicionamento doutrinário majoritário[183]. Para se chegar a essa conclusão, teceremos algumas considerações sobre a natureza e características dos direitos decorrentes da desconformidade estrutural.

Os direitos coletivos em sentido amplo, incluindo-se aqui as espécies que podemos chamar de direitos estruturais, são classificados pela doutrina como metaindividuais,

---

titularidade ativa). Importante ainda se destacar entendimento do STJ, segundo o qual microssistema de defesa dos interesses coletivos privilegia o aproveitamento do processo coletivo, possibilitando a sucessão da parte autora pelo Ministério Público ou por algum outro colegitimado, mormente em decorrência da importância dos interesses envolvidos em demandas coletivas. (EDcl no REsp 1405697/MG, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/09/2019, DJe 17/09/2019)

[180] GIDI, Antonio. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta**. Revista de Processo. vol. 108. nº 61. São Paulo: Ed. RT, n. 108, out./dez. 2002, p. 61-70, p. 68.

[181] BRASIL. **Recomendação nº 76 de 08 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. DJe/CNJ nº 297/2020, de 10/09/2020, p. 15-17. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20recomenda%C3%A7%C3%B5es%20a%20serem,no%20%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio.&text=DJe%2FCNJ%20n%C2%BA%20297%2F2020,%2F09%2F2020%2C%20p. Acesso em: 15 dez. 2023.

[182] TALAMINI, Eduardo. **A dimensão coletiva dos direitos individuais homogêneos: ações coletivas e os mecanismos previstos no Código de Processo Civil**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 112. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).

[183] Nesse sentido, cito Kazuo Watanabe, para quem as experiências com a ação popular serviram para a opção legislativa de não incluir as pessoas naturais como legitimados (*in* WATANABE, Kazuo**. Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos**. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Código de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2004, p.815). No mesmo sentido, Ricardo de Barros Leonel (*in* LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 155-156).

transindividuais ou supraindividuais, assim considerados por não serem nem somente públicos e nem somente privados, mas sim uma terceira categoria[184].

Ademais, seriam assim chamados por transcenderem a esfera individual, tendo como titulares uma sociedade de massa ou um determinado grupo, justificando, por isso, seu tratamento coletivo[185].

Os indivíduos, embora pertencentes à sociedade ou grupo titular dessas espécies de direitos, não seriam titulares do direito coletivo, mas de mera repercussão desse direito no plano individual. Não sendo seus titulares, seriam ilegítimos para defender, na esfera coletiva, essa espécie de direitos[186], nada impedindo, por outro lado, que busquem a reparação no campo individual.

Além disso, distingue-se os direitos e interesses coletivos *lato sensu* (ideia que também poderemos aplicar sobre as lides estruturais) quanto à divisibilidade. Na visão de Teori Albino Zavascki[187], sob o aspecto objetivo, os direitos coletivos seriam indivisíveis quando não puderem ser satisfeitos nem lesados senão quando afetar a todos os possíveis titulares[188]. Já nos direitos coletivos caracterizados como divisíveis, por outro lado, a satisfação e a lesão se dariam de forma diferenciada e individualizada, alcançando um ou alguns dos titulares.

---

184 A ideia foi iniciada por Mauro Cappelletti: "A *summa divisio* (entre público e privado) aparece irreparavelmente superada da realidade social de nossa época, que é infinitamente mais complexa, mais articulada, mais 'sofisticada' do que aquela simplista dicotomia tradicional. Nossa época, já tivemos oportunidade de ver, traz prepotentemente ao palco novos interesses 'difusos', novos direitos e deveres que, sem serem públicos no sentido tradicional da palavra, são, no entanto, coletivos: desses ninguém é titular, ao mesmo tempo que todos os membros de um mesmo grupo, classe, ou categoria, dele são titulares. A quem pertence o ar que respiro? O antigo ideal da iniciativa processual monopolística centralizada nas mãos de um único sujeito, a quem o direito subjetivo 'pertence', se revela impotente diante de direitos que pertencem, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém.". *In* CAPPELLETTI, Mauro. **Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil**. Trad. Nelson Palaia Ribeiro Campos. Revista de Processo. São Paulo, n. 5, p. 128-159. jan./mar. 1997, p. 135).

185 SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006. p. 33.

186 Excepciona-se a possibilidade do cidadão, na ação popular, ser considerado legitimado ativo para defesa dos direitos ali indicados. (vide art. 1º, da Lei nº 4.717/65). Nesse caso, seria possível se reconhecer que um indivíduo, dando início a um processo para defesa de alguns direitos difusos, também teria legitimidade para abertura de um processo considerado estrutural, lembrando-se que a ação popular tem natureza de demanda coletiva.

187 ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 35.

188 No campo dos direitos indivisíveis, é importante salientar que estaríamos diante de uma situação de unitariedade, ou seja, decisão uniforme para toda a coletividade. Nesse sentido LEITE, Marcelo Daltro. **Ação individual e ação coletiva. O fenômeno da unitariedade e a legitimidade de agir**. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 43, jan/mar. p. 115-138, 2012, p. 122.

Essas ponderações relacionadas a titularidade dos direitos coletivos, bem como a sua divisibilidade, justificariam a impossibilidade de os membros do grupo (os indivíduos) participarem como legitimados ativos para a ação coletiva/estrutural. Também não há como se conceber a legitimidade ativa aos indivíduos por lhes faltar o requisito de titularidade do direito controvertido (esse pertence à coletividade).

Conforme já mencionado anteriormente, a natureza complexa das lides estruturais dificulta a identificação dos indivíduos interessados e prejudica a sua possível participação direta no processo estrutural[189].

Deixemos destacado que a ideia aqui apontada de ilegitimidade do indivíduo não lhe afasta o direito de ser ouvido, ainda que por meio de representantes (sobre esse ponto, vide item 2.3.6.1). O que se defende é a impossibilidade de figurar como legitimado ativo e condutor do processo estrutural, permitindo-se, todavia, sua manifestação para que possa influenciar na decisão estrutural, principalmente quanto essa for diretamente dirigida a ele.

Nada obstante os posicionamentos doutrinários apontados acima, importante se mencionar que o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos[190], sob o fundamento de ampliação de acesso à justiça e também em consonância com o Código Modelo de Processos Coletivos para a Ibero-América, traz a pessoa física (*rectius* natural), bem como o membro do grupo, como legitimados ativos para as ações coletivas.

A ideia, entretanto, não foi acolhida pelo Projeto de Lei nº 5.139/2009[191], oriundo do Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo, não prevendo a possibilidade de um indivíduo promover ação coletiva.

---

[189] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 98.

[190] Art. 9º. Legitimação ativa São legitimados concorrentemente à ação coletiva:
I – qualquer pessoa física, para a defesa dos direitos ou interesses difusos;
II – o membro do grupo, categoria ou classe, para a defesa dos direitos ou interesses coletivos e individuais homogêneos;

[191] BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.139, de 29 de abril de 2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485. Acesso em: 24 jun. 2023.

2.3.4. Ações individuais com alcance coletivo: seria o caso de legitimidade ativa do indivíduo?

Nada obstante se reconheça a impossibilidade de um indivíduo propor uma ação para defesa de direitos eminentemente coletivos, fala-se na doutrina sobre a possibilidade de uma demanda individual ter alcance coletivo. Além disso, reconhece-se a possibilidade de uma atuação individual permitir a proteção de um direito coletivo em sentido amplo.

Explicando melhor, as ações coletivas, a princípio, teriam características próprias relacionadas ao direito material que se busca proteger, devendo-se, conforme já mencionado anteriormente, observar a legitimidade adequada, procedimento próprio, bem como a garantia da mais ampla participação no processo. Porém, reconhece-se a possibilidade de uma demanda individual, cujo interesse esteja voltado para o exercício de uma pretensão não coletiva, estender seus efeitos para uma situação coletiva.

Ada Pellegrini Grinover[192] reconhece essa situação como sendo uma demanda individual, mas com efeitos coletivos, considerando que a decisão proferida nessa ação pode gerar efeitos em toda a comunidade[193].

Kazuo Watanabe[194] refere-se a uma ação individual de alcance coletivo, porquanto a pretensão exercida, embora por um indivíduo, é de alcance coletivo.

Aluísio Gonçalves de Castro Mendes[195] destaca que, nessas situações, a ação individual refletirá seus efeitos em toda a coletividade e não só em relação ao autor individual.

---

[192] GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle de políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito. v. 7, n. 7, 2010, p. 31. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/1964/1969>. Acesso em: 26 fev. 2023.

[193] Exemplo da autora (*op loc cit*): "numa demanda individual, o autor pede à autoridade pública a interdição de um local noturno, vizinho à sua residência, que infringe o direito ao silêncio, tutelado pela lei. Trata-se de uma demanda individual, mas de efeitos coletivos, porquanto a interdição – ou não – do local terá efeitos sobre todos os membros da comunidade que vive na vizinhança. A ação individual serviu para a tutela de um direito difuso."

[194] WATANABE, Kazuo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do Anteprojeto**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007, p. 799-800.

[195] MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **A legitimação nos processos coletivos e as ações coletivas passivas.** *In* **Processo Coletivo: do surgimento à atualidade**. Ada Pellegrini Grinover *et al*., organizadores. São Paulo: RT, 2014, p. 1007-1024.

As visões trazidas pelos autores citados estão relacionadas aos efeitos irradiados da autoridade da decisão judicial e à possibilidade de um terceiro se beneficiar dos seus efeitos.

Enrico Tullio Liebman[196], referindo-se ao processo individual, destaca que todos estão em pé de igualdade de sujeição quanto aos efeitos da sentença, que serão produzidos efetivamente para aqueles que tenham conexão com o objeto do processo. Já para os outros, a decisão contém a atuação da vontade da lei no caso concreto.

Tal situação, por outro lado, não traria a uma demanda individual, que transponha seus efeitos para a coletividade, a natureza de coletiva. Coletiva é a demanda que envolve direitos coletivos em sentido amplo ou, para o objeto desse estudo, uma situação de desconformidade estrutural. Porém, essa demanda individual alcançará, em razão da decisão aí proferida, uma situação jurídica cujo titular é a comunidade ou a coletividade. As hipóteses narradas estariam relacionadas à autoridade da decisão judicial e a extensão subjetiva de seus efeitos, não as transformando, por isso, em demandas coletivas.

A legislação processual até permite que um terceiro possa se beneficiar da coisa julgada formada por uma sentença em um processo, obviamente, que não tenha participado. Essa interpretação decorre do art. 506, do CPC, que aponta pela impossibilidade da coisa julgada formada sobre a sentença prejudicar terceiros[197], não impedindo, todavia, que o beneficie. Esse alcance da decisão a um terceiro existe quando ele for beneficiado pelo que estiver no dispositivo da decisão sem que haja ofensa aos limites subjetivos da coisa julgada[198].

Além dessa previsão do CPC, a possibilidade de existência de demandas individuais nesses casos gerou a positivação de normas específicas para tratamento do assunto, conforme se observa no art. 104, do CDC[199], bem como do art. 22, § 2º, da Lei nº

---

[196] LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 123.
[197] Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros.
[198] CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 494.
[199] Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

12.016/2009[200], o que leva a se entender pela possibilidade de demandas individuais tratarem de temas cujo objeto é o mesmo de uma demanda coletiva.

Nesses casos, os dispositivos já citados permitem o alcance *in utilibus* aos indivíduos, no mesmo sentido do CPC, desde que, cientes da demanda coletiva, suspendam suas ações individuais.

O ponto chave para análise dessa questão é o fato de que a ação, inclusive a coletiva, por ser um direito subjetivo, gera uma faculdade de agir[201] e, caso não haja a sua propositura pelo legitimado coletivo, permite-se o exercício de demanda individual para defesa de um direito relacionado à situação coletiva.

Algumas situações, por força da garantia de acesso à justiça, admitem que o titular de um direito possa demandá-lo isoladamente, mesmo que essa questão tenha um alcance coletivo[202]. Esse direito de propositura decorre da chamada dimensão individual do direito transindividual indivisível, situação em que o indivíduo sofre, diretamente, a lesão em razão da violação do direito coletivo[203].

---

[200] Art. 22. (...)
§ 1o O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

[201] Destaco que há entendimento de a ação coletiva não ser uma faculdade, em decorrência da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade. (nesse sentido: BASTOS, Fabrício Rocha. **Do microssistema da tutela coletiva e a sua interação com o CPC/2015**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. Nº68, abr/jun. 2018, p. 69). Ocorre que a indisponibilidade e obrigatoriedade somente se aplicam ao ministério público, e não aos demais legitimados coletivos. Ademais disso, importante se destacar que, nem ao ministério público se aplicaria sem ressalvas as ideias mencionadas. Hugo Nigro Mazzilli sustenta a existência do princípio da discricionariedade do ministério público, quando, fundamentadamente, poderá optar pela não propositura da ação. (*In* MAZZILLI, Hugo Nigro. **O princípio da obrigatoriedade da ação civil pública sob o ângulo da atuação do Ministério Público**. Revista *Justitia*. Ministério Público do Estado de São Paulo. nº 197, jul./set., 2009, p. 287-292).

[202] SILVA NETO, Francisco de barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 331.

[203] Nesse sentido, trago a colação entendimento de Gregório Assagra de Almeida: Também pode ocorrer, como já analisado na parte introdutória do presente tópico, que o direito ou interesse difuso apresente dimensão individual. Nesses casos, se o indivíduo sofrer lesão ou ameaça diretas em sua esfera de direito, em decorrência da violação também de direito difuso (meio ambiente, por exemplo), ele poderá vir a juízo para buscar a tutela do seu direito, conforme lhe assegura a Constituição (art. 5º, XXXV), o que também atinge por via reflexa, no mundo dos fatos, direito difuso. O processo no caso é individual e não coletivo. Ocorre que o indivíduo, ao pedir que seja cessada, por exemplo, determinada atividade industrial que o está atingindo diretamente em sua residência pela poluição desenfreada, ele acaba por beneficiar, em caso de procedência do pedido, uma comunidade de pessoas indeterminadas e indetermináveis, que são os titulares do direito ou interesse difuso em questão. Assim, essa comunidade de pessoas indeterminadas acaba sendo beneficiada de alguma forma, por força dos reflexos no mundo dos fatos dos efeitos da decisão proferida na ação individual. (*In* ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo brasileiro: um novo ramo do**

Essa situação foi chamada por Kazuo Watanabe[204] de demandas pseudoindividuais, assim consideradas aquelas que veiculam situações incindíveis, cujos resultados geram efeitos sobre toda a comunidade e que, na sua visão, não poderiam ser ajuizadas individualmente.

Há também quem sustente que, nessas situações, estaria configurada a inadequação da via eleita, gerando, consequentemente, a inadmissibilidade da ação[205], porquanto a proteção do bem jurídico só pode ser obtida pela via do processo estrutural e a tentativa de individualização seria inócua[206].

De toda sorte, impedir o exercício de uma pretensão individual não pode ser acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro, considerando que a Carta Magna garante o livre acesso à justiça, independentemente do direito a ser tutelado[207].

Fala-se, ainda, em processos formalmente individuais que veiculam demandas materialmente estruturantes[208], bem como em processos estruturais formados a partir de demandas individuais ou processo estrutural não-coletivo[209].

Destaco que o STJ já reconheceu, embora não de forma principal, a possibilidade de ação individual para defesa de interesses que fossem difusos[210]. A situação envolvia

---

direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação). São Paulo: Saraiva, 2003, p. 496).

[204] WATANABE, Kazuo. **Relação entre demanda coletiva e demandas individuais**. Revista de Processo, v. 31, n. 139, p. 28-35, 2006.

[205] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual do Processo Coletivo: volume único**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2023, p. 210.

[206] SILVA NETO, Francisco de barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 332.

[207] CF/88: Art. 5º (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

[208] MARÇAL, Felipe Barreto. TOSTA, André Ribeiro. **Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais**. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 181.

[209] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 611-612.

[210] CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. MAU USO DA PROPRIEDADE VIZINHA (DEPÓSITO DE LIXO MUNICIPAL). AÇÃO CAUTELAR E AÇÃO PRINCIPAL COM PRECEITO COMINATÓRIO. LEGITIMIDADE ATIVA. MATÉRIA REFLEXAMENTE CONSTITUCIONAL: COMPETÊNCIA DO STJ. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I – Vizinhos ajuizaram ação cautelar, seguida de ação principal com preceito cominatório, para que o Município se abstivesse de utilizar antiga pedreira como depósito de lixo. O juiz de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido, sem interdição do depósito: "o interesse de poucos não podia prevalecer sobre o interesse de muitos". O Tribunal de Justiça, ao dar provimento parcial à apelação dos autores, manteve o funcionamento do depósito até que fosse concluída a usina de reciclagem do lixo. Levantou, também, a ilegitimidade ativa dos autores: a pendenga deveria ser resolvida através de ação civil pública. II – Os autores se acham ativamente legitimados para as ações, pouco interessando que o mesmo suporte fático também possa desencadear ação civil pública. No caso concreto, os autores se insurgem contra o mau uso de propriedade vizinha (CC, art. 554). III – Acórdão que fala *obiter dictum* em "meio ambiente" dá ensanchas a

ação de diversos autores contra município, com o intuito de se evitar o uso de antiga pedreira como depósito de lixo, espécie de direito difuso, mas que foi veiculada em ação individual, embora em litisconsórcio.

Apesar de não ser proibida uma demanda individual para essas situações, imperioso se reconhecer que não é esta a forma adequada para solução da crise instaurada[211], o que leva, em alguns casos, ao agravamento do problema estrutural. Admitir soluções individuais para essas questões, sequer poderia ser chamada de solução estrutural, principalmente porque o direito subjetivo levado a juízo não corresponde, embora repercuta, ao direito estrutural.

Seria uma forma de "furar a fila"[212], considerando que haveria uma fuga do indivíduo do cotejo do processo estrutural, mormente em se considerando que a demanda individual é mais célere, por não conter os trâmites necessários para elaboração de uma solução estruturante de todo os problemas.

Busca-se, com a ação individual, uma solução pontual e concreta, reparando-se uma lesão ou ameaça de lesão a um único indivíduo que, em decorrência do problema estrutural, é atingido diretamente pela situação de desconformidade verificada.

Jordão Violin[213] aponta que a situação, embora permita uma mudança na política pública em longo prazo, pode gerar três situações perigosas: 1) substituição do critério administrativo; 2) preterição; 3) busca do Judiciário para tratar o sintoma sem remediar a causa, agravando o problema de congestionamento processual.

---

recurso especial, e não a recurso extraordinário. IV – Recurso conhecido e provido. (REsp 163.483/RS, STJ, 2ª Turma, Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro ADHEMAR MACIEL, DJ 29/03/1999, p.150).

211 Destaco posição de Sérgio Cruz Arenhart: "Os processos individuais, certamente, por sua própria finalidade, não se afeiçoam a esse debate. O recorte que promovem no conflito – que passa a ser traduzido apenas na pretensão deduzida pelo autor em face do réu – faz com que toda discussão de política pública se converta em simples debate entre um 'direito subjetivo' de determinado indivíduo frente o Estado". (ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexão a partir do caso da ACP do carvão**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 476.

212 Expressão utilizada por Edilson Vitorelli. *In* VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p.360.

213 VIOLIN, Jordão. Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Tese (Doutorado em direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p. 62.

Todavia, diante da impossibilidade de proibição do acesso à justiça de forma individual para veicular demandas que possuem esse tipo de repercussão coletiva, imperioso que se proceda à um gerenciamento adequado dessas demandas individuais.

É de se reconhecer que, ainda que se trate de uma demanda individual, pretende-se a tutela de um direito caracteristicamente coletivo, sendo necessário que lhe seja dado um tratamento específico de ação coletiva, principalmente quanto à participação nesses processos, a extensão dos efeitos de eventual decisão proferida ou, pelo menos, a análise de suas consequências no campo coletivo.

Uma ideia inicial seria a criação de protocolos institucionais de cooperação, firmados entre o Judiciário, ministério público, defensoria pública e, nos casos envolvendo implementação de políticas públicas, também o Executivo. Com isso, seriam criados setores de identificação de litígios estruturantes para que os legitimados coletivos pudessem ingressar em demandas individuais quando envolvessem questões estruturantes[214].

Outra alternativa seria a reunião de processos na forma de cooperação jurisdicional, mais precisamente, o que consta no art. 69, inciso II, do CPC[215], caso em que haveria o processamento conjunto das demandas individuais, bem como a prática de atos concertados entre juízes cooperantes, voltados para centralização de processos repetitivos e execução de decisões[216].

Além disso, seria possível, ainda, a aplicação, a esses casos, do disposto no art. 139, inciso X, do CPC, que traz como poder-dever do magistrado, ao se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar os legitimados coletivos par promoverem, se for o caso, a ação coletiva. Trata-se de previsão que permite, em sendo o

---

[214] MARÇAL, Felipe Barreto. TOSTA, André Ribeiro. **Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais**. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 195.

[215] Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:
(...)
II - reunião ou apensamento de processos;

[216] Nesse sentido, MARÇAL, Felipe Barreto. TOSTA, André Ribeiro. **Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais**. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 196.

caso, a validação da questão discutida com a propositura de ação coletiva ou estrutural pelo legitimado adequado.

Previsão mais incisiva era a do art. 333, do CPC/15, que previa a conversão de ação individual em coletiva mediante requerimento do ministério público ou da defensoria pública, quando pedido tivesse alcance coletivo ou tivesse por objetivo a solução de conflito de interesse relacionado a uma mesma relação jurídica plurilateral que demandasse solução uniforme[217].

Infelizmente o dispositivo foi vetado, trazendo-se como principais argumentos a ausência de critérios para conversão e em detrimento dos interesses das partes, além de o código já contemplar mecanismos para demandas repetitivas.

Inegavelmente, se uma demanda individual veicular pretensão que surta efeitos em um problema estrutural, nada obstante se reconheça essa possibilidade, imperioso

---

[217] 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 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.

que, no caso concreto, essa ação individual seja convertida em ação coletiva, mormente para se permitir o uso dos mecanismos e técnica ínsitas a essa espécie processual.

Caso não seja possível tal conversão, deve-se tomar as providências para que a solução estrutural não seja tomada sem legitimidade suficiente, porquanto somente no campo individual, sem a participação do representante adequado e sem as técnicas processuais inerentes aos processos estruturais.

No tocante à coexistência de uma ação coletiva e uma individual, a própria legislação pátria estabelece a ausência de litispendência entre elas, querendo o legislador destacar que não seria o caso de um pressuposto processual negativo impeditivo para a ação individual. O que seria admitido, conforme já apontado acima, é o aproveitamento, pelo indivíduo, da decisão de procedência do pedido coletivo, desde que peça a suspensão de sua ação individual no prazo de 30 dias da ciência da ação coletiva[218].

Não se pode deixar de mencionar a legitimidade do cidadão em algumas demandas de cunho coletivo, como aquelas que visam anular ato lesivo ao patrimônio público ou que tenham participação estatal, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural[219]. Embora restrita às situações indicadas, permite-se que

---

[218] Previsão específica do já citado art. 104, do CDC. Lembrando que, em se tratando de mandado de segurança, a Lei nº 12.016/09, em seu art. 22, § 1º, fala em desistência da ação individual. De toda forma, o STJ firmou o Tema Repetitivo 60, cuja tese firmada foi: "Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva".

[219] É a previsão do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 4.717/65:
CF/88:
Art. 5º (...)
LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
L. nº 4.717/65:
Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

o cidadão se valha do processo para promover sua participação na gestão pública, num sistema democrático-participativo[220].

2.3.5. O grupo como legitimado ativo

Conforme destacado por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[221], deve-se diferenciar o grupo, os membros do grupo e o condutor do processo coletivo. Grupo seria o sujeito de direito titular da situação jurídica coletiva, fazendo parte de um dos polos da relação jurídica litigiosa. Os membros do grupo seriam outros sujeitos de direito que compõem o grupo, podendo ser indivíduos ou até mesmo outros grupos. Por fim, o condutor do processo seria um terceiro, legitimado extraordinário e parte no processo coletivo[222].

Nada obstante as distinções, permite-se que o grupo figure como parte do processo coletivo, atuando como condutor do processo, como acontece no caso de comunidade indígena[223]. Importante se destacar que, mesmo o grupo não possuindo personalidade jurídica, o que é natural e comum nesses casos, tal fato não seria empecilho para figurar em um dos polos da demanda.

Para Rodolfo de Camargo Mancuso[224] a resistência para se reconhecer legitimidade aos grupos seria justamente essa falta de personalidade jurídica. Porém, tal situação não seria suficiente para se afastar a legitimidade. O próprio CPC estabelece a possibilidade de se figurar como parte em um processo, sendo portando considerando legitimado para a causa, a entes despersonalizados, dotados, por isso, de personalidade judiciária.

Admite-se a atribuição de capacidade de ser parte e capacidade de estar em juízo aos grupos, sendo considerados entes formais. Essa condição se dá em razão de uma

---

[220] Nas palavras de Alexandre de Moraes: "o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático e diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular direta, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática". (*in* MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31ª ed. atualizada até a EC nº 90/15 - São Paulo: Atlas, 2015).

[221] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 53.

[222] *Op cit*, p. 53-54.

[223] *Ibidem*.

[224] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2007, p.

analogia à sociedade de fato, quando seriam, por consequência, tratados como uma associação de fato[225].

Com efeito, em situações excepcionais, seria possível que, a um grupo, fosse conferida legitimidade ativa para propositura de uma ação envolvendo uma lide estrutural.

2.3.6. Dos outros meios de participação no processo estrutural: necessidade de uma nova visão do princípio do contraditório.

Definidas as questões a respeito da legitimidade, é importante se mencionar que a participação no processo estrutural deve ser garantida a todos os que possam ser atingidos por eventual decisão judicial, ainda que indiretamente. Isso decorre de uma garantia instituída pelo devido processo legal, consubstanciada no direito conferido aos interessados de compreenderem o desenrolar do processo que resultará na decisão[226]. Esse direito de participar do processo e influenciar na convicção do julgador decorre do princípio do contraditório[227].

Em se tratando de processos estruturais, o exercício do contraditório não pode ficar limitado aos litigantes, principalmente ao substituto processual que atua no processo, considerando a natureza multipolar e a necessidade de participação de toda a coletividade potencialmente atingida pela decisão estruturante[228].

A ampliação do acesso ao processo exige uma nova visão do alcance do princípio, uma vez que a garantia constitucional referida seria dirigida unicamente aos litigantes[229].

---

[225] MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: RT, 2007, p. 132.

[226] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 122. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 09 mai. 2023, p. 119.

[227] WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo**. Vol. 1. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 77.

[228] FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. *Journal of institutional studies* 1 (2018). Revista Estudos Institucionais, vol. 4, 1, 2018, p. 235. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/DECISOES_ESTRUTURANTES_NA_JURISDICAO_CON.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

[229] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009. vol. I. rev. e atual. p. 220.

Nessa nova visão, deve-se permitir, também, a participação de quem não figure na ação judicial.

Considerando as características de um litígio estrutural, é possível que se verifique a necessidade de participação de outros grupos, entes, instituições ou indivíduos não identificados na fase inicial do processo. Essa visão de contraditório seria consubstanciada na necessidade de um constante diálogo não somente com os litigantes, mas com os demais ramos políticos e o povo[230].

Quanto mais ampla a participação, maior a legitimidade da decisão e, consequentemente, mais efetividade na sua execução, considerando a submissão e imperatividade da qual estará revestida. Essa ideia de legitimidade da decisão, na visão de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[231], decorre do fato de que os processos estruturais são marcados por um cenário que insere no núcleo do processo as relações entre: possibilidade de influenciar e submissão à decisão; e entre participar e ser tocado pela imutabilidade.

Resta, portanto, identificar como se daria essa participação para se garantir o contraditório na visão aqui apresentada e, consequentemente, trazer legitimidade à decisão estrutural.

2.3.6.1. As formas de participação individual: alcance e sentido

É importante se saber como seria garantida a possibilidade de participação individual em processos estruturais, considerando que, inegavelmente, quem, na maioria das vezes será atingido de forma direta por uma decisão estruturante são os indivíduos membros do grupo.

Para Edilson Vitorelli[232] a participação dos diretamente interessados não existe no processo coletivo de forma direta, uma vez que o legitimado ativo não é um integrante da sociedade titular do direito. Na visão do autor[233], a solução encontrada no direito brasileiro

---

[230] GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015, p. 175.
[231] *Op cit*, p. 100.
[232] *Ibidem*.
[233] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 122. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-

foi copiar a sistemática das ações de classe americana, em que a representação dos titulares do direito substitui a participação direta.

Dessa forma, o exercício do contraditório por aqueles diretamente atingidos pela decisão, na visão acima apontada, não é absoluto, pelo menos não com relação ao ingresso na demanda. O que se garante é a participação pelo processo e não a participação no processo[234].

Importante se apontar que na própria elaboração da política pública a coletividade o faz por meio de seus representantes, conforme é garantido pelo próprio art. 1º da CF/88. Não seria diferente nos casos de judicialização do descumprimento dessa política pública, quando também se fariam presentes por meio de seus representantes[235].

Para se traçar elementos que permitiria uma integração mínima dos indivíduos afetados pela decisão, seria importante se estabelecer o alcance da expressão "participação" e como seria possível estabelecê-la.

Num primeiro sentido, participar seria, de alguma forma, alinhar-se ao curso do processo, permitindo-se a apresentação de manifestações e produção de provas e, consequentemente, influir no convencimento do julgador. Nessa visão, conforme já salientado alhures, não seria possível a interação pelos indivíduos, considerando as dificuldades de sua exata identificação, bem como o tumulto processual inevitável.

De regra, viabilizar a participação direta de uma multidão de indivíduos no processo estrutural sem sombra de dúvidas inviabilizaria a sua condução e seu trâmite regular, mormente em se considerando o exercício das garantidas processuais relacionadas.

%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 09 mai. 2023, p. 120.

[234] Edilson Vitorelli cita Álvaro Mirra, que sustenta: "Na participação pelo processo, os indivíduos, os grupos e os órgãos e instituições representativos do interesse da sociedade na proteção do meio ambiente utilizam-se do processo civil como veículo que lhes permite intervir, sem a intermediação da representação político-eleitoral, na defesa da qualidade ambiental. O sistema processual, aqui, abre à sociedade a via da jurisdição civil, vista como espaço institucional por intermédio do qual a participação popular na defesa do meio ambiente se realiza concretamente". *In* MIRRA, Álvaro Luís Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. (Tese de doutorado) – Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2010, p. 155).

[235] Destaque-se, nada obstante, que no âmbito dos direitos individuais homogêneos, permite-se a participação individual em processo coletivo na forma do art. 94, do Código de Defesa do Consumidor, o que se justifica, naturalmente, por sua divisibilidade. Porém, o mesmo não se pode dizer com relação aos direitos difusos e coletivos em sentido estrito, em que somente o legitimado coletivo pode atuar, considerando a sua indivisibilidade.

Ademais, considere-se que algumas situações não permitirão a identificação exata daqueles que sofrerão as consequências da decisão estrutural.

Em um outro sentido, participar estaria relacionado do direito de ser ouvido, considerando qualquer situação em que os indivíduos do grupo pudessem ter seus anseios e preocupações levadas ao bojo do processo. Essa intervenção deve ser garantida sempre que for viável, ou seja, quando possível a identificação dos atingidos em número que não cause tumulto processual, estabelecendo-se mecanismos específicos para esse ingresso[236].

Evidentemente que a participação individual na forma acima mencionada não deve ser garantida em todas as fases e etapas do processo, mas sim em momento e modo suficiente para o convencimento do julgador, situações essas que são identificadas na condução dialógica. Caberia ao julgador, durante o curso do processo, identificar qual seria o momento adequado para essa participação e como ela se daria.

Acrescente-se que esse direito não deve ser confundido com a intenção em se exercer um interesse pessoal, principalmente em se considerando a espécie de direito discutido e sua titularidade (sobre esse ponto, vide item 2.3.3). O interesse que envolve os processos estruturais está ligado a uma estrutura em desconformidade que, naturalmente, afeta uma coletividade. Então o interesse nunca poderia ser individual, mas sempre coletivo, ainda que com repercussão em indivíduos.

Outra questão relevante está no fato de que a participação não pode ser uma reivindicação genérica e abstrata, sem uma pauta específica que contribua para o resultado. Somente deve ser garantida quando se verificar potencial para garantir uma boa decisão[237].

---

[236] Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 805-807.

[237] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 465.
O autor destaca: "Oportuniza-se a participação se é na medida em que ela tem potencial para contribuir para uma boa tomada de decisão. Isso quer dizer que a pauta participativa deve deixar claros os seus propósitos, as suas contribuições e o seu cronograma de realização. Em um cenário limite, em que esses dois aspectos não possam ser satisfeitos, a efetividade deve preferir à participação porque o fim do processo é a tutela adequada do direito material".

Além do que já foi apontado, é importante se destacar que a participação pelo processo é reconhecida como instrumento de legitimação do comando judicial, conferindo maior aceitabilidade da decisão e das medidas por ela determinadas[238].

Todavia, conforme já ressaltado, não seria exigência para essa legitimidade que o indivíduo fosse ouvido como um sujeito singular, no exercício do interesse pessoal de como a decisão poderia beneficiá-lo ou afetá-lo diretamente. Ouvir o indivíduo seria permitir-lhe conhecer as consequências da decisão no conjunto de indivíduos, ou seja, o alcance da decisão na estrutura coletiva afetada pelo problema.

O próprio CPC traz institutos específicos que podem ser aplicados em processos estruturais com o intuito de se permitir a oitiva dos integrantes da sociedade afetada, como é o caso do *amicus curiae* e das audiências públicas.

As previsões legais apontadas[239], inegavelmente, aparecem como forma de influência e aprimoramento na qualidade da decisão a ser proferida, mormente quando envolverem a composição de uma lide estrutural cuja legitimidade demanda a mais ampla participação.

Edilson Vitorelli[240], apesar de apontar a baixa efetividade das audiências públicas[241], destaca que elas podem ser uteis em dois momentos: no início da

---

[238] Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart (*in* ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 100-101).

[239] Art. 983. O relator ouvirá as partes e os demais interessados, inclusive pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, que, no prazo comum de 15 (quinze) dias, poderão requerer a juntada de documentos, bem como as diligências necessárias para a elucidação da questão de direito controvertida, e, em seguida, manifestar-se-á o Ministério Público, no mesmo prazo.
Art. 1.038. O relator poderá:
I - solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno;
II - fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria, com a finalidade de instruir o procedimento;
§ 1º Para instruir o incidente, o relator poderá designar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e conhecimento na matéria.

[240] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p 268.

[241] Nas palavras do autor: "O problema está, em grande medida, na indefinição do escopo do ato: se o objetivo de reunir centenas de milhares de pessoas for obter a informação de quais seriam as opiniões prevalentes entre elas, seria mais interessante organizar votações entre os presentes, a partir de questões predefinidas. Se, por outro lado, o enfoque for colher as posições de segmentos variados que compõem o grupo impactado, pode ser mais interessante reunir apenas representantes de cada subgrupo, atribuindo a eles momentos mais significativos de manifestação. Como as audiências públicas são contaminadas pela ideia de que se deve permitir a presença e manifestação de todos, mas sem definir o escopo da reunião, o que se obtém, recorrentemente, são baixos índices de comparecimento e representatividade dos presentes, dada a percepção de inutilidade do ato entre os destinatários. Quando a população de fato comparece, sua

identificação dos elementos do litígio, quando não se tem conhecimento dos grupos afetados. Nesse caso, a audiência serviria para definir os grupos e seus representantes. Pelo que se denota da visão do autor, esse o momento inicial teria grande importância na identificação dos elementos da ação, ou seja, quem seriam as partes (material, da demanda e do processo), a causa de pedir e o pedido.

O autor assevera que essa audiência inicial torna o conhecimento da controvérsia mais especializado, fazendo com que os eventos participativos se tornem menores, mais setoriais e mais qualificados. Haveria, a partir de então, uma especialização e estreitamento do diálogo entre os membros do grupo e entre estes e os legitimados ativos[242].

Num segundo momento, a partir do que foi colhido dessa audiência inicial, seria possível se definir outras formas participativas para se aprofundar as discussões e deliberações sobre a ação futura ou eventual acordo. Também, a partir daí, seria possível se aprimorar o diálogo entre os membros do grupo e entre esses e o legitimado coletivo[243]. Ademais, para se garantir o alinhamento dos interesses de legitimado e coletividade, as audiências públicas serviriam como meio de se ouvir os indivíduos, ainda que não todos eles.

Posteriormente seria realizada uma outra audiência pública com o objetivo de se prestar contas do que se realizou desde àquela primeira audiência, com o objetivo de permitir aos indivíduos o conhecimento das tratativas realizadas após a primeira audiência[244].

Outra sugestão apresentada pelo autor seriam reuniões setoriais[245], em que se busca identificar os anseios de cada subgrupo sem a confrontação. Embora se possa encontrar dificuldade com relação a escolha do representante do grupo, as reuniões seriam realizadas com eles[246].

---

participação é obstada pela impossibilidade de que todos sejam ouvidos ou de que suas ideias sejam consideradas seriamente, o que retroalimenta a percepção de ineficácia do evento" *Op cit*, p. 273.

[242] *Op cit*, p. 271.

[243] *Op cit*, p. 269.

[244] *Op cit*, p. 269.

[245] *Op loc cit*.

[246] O autor o problema de se identificar o representante, que poderá não corresponder ao interesse dos representados. Como solução, aponta a possibilidade de se questionar a comunidade sobre quem deveria representá-la. A outra possibilidade seria a realização de *focus groups*, método de pesquisa em que se busca

Por fim, o autor[247] sustenta a aplicação da revolução tecnológica como instrumento para fomentar a participação no processo estrutural, fazendo referência específica às etapas do espectro da participação pública realizadas pela IAP2 – *International Association for Public Participation*[248].

Outra sugestão para se solucionar a impossibilidade de participação direta do indivíduo nos processos estruturais e, consequentemente, dar legitimidade à decisão judicial, seria o uso da representação adequada[249] [250].

A ideia é sustentada inicialmente por Owen Fiss[251], ao discorrer sobre a importância da doutrina anunciada no caso *Martin v. Wilks*[252], quando afirma que a Constituição garante não o direito à participação, mas a uma representação adequada.

---

a coleta de dados a partir de perguntas feitas a um grupo menor de entrevistados, selecionados de acordo com seu perfil. *Op cit*, p. 274.

[247] *Op cit*, p. 277.

[248] Entendendo por necessária uma explicação sobre o tema, Edilson Vitorelli aponta as etapas desses espectros: a primeira etapa seria a informação para auxiliar o público a entender o problema, as alternativas, oportunidades e soluções, sendo feito com a distribuição de impressos, reuniões e disponibilização de dados em sites. O segundo espectro seria a consulta, buscando o retorno no público sobre o que foi disponibilizado, apresentando como técnica a recepção dos comentários do grupo, pesquisas de opinião, *focus groups* e promoção de reuniões pública com segmentos específicos. No terceiro nível, a participação pretende fazer com que a comunidade trabalhe em conjunto com o representante na investigação e formulação da pretensão. Exigindo um nível mais específico de participação, essa pode se dar a realização de oficinas de trabalho e consultas deliberativas. No quarto nível, em que se retorna aos eventos públicos para trabalhar com as prioridades já identificadas, aprofunda-se a discussão sobre estratégias, soluções e construção de alternativas par pontos do litígio e se busca a solução preferida dentre as construídas até então. No último nível, há o empoderamento, em que se coloca a decisão final nas mãos do público. As técnicas empregadas, na visão do autor, reduzem a centralização de poder do órgão decisório, passando-o à sociedade. *Op cit*, p. 277-279.

[249] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 102.

[250] Há quem apresente uma distinção entre representatividade e representação, nesses termos: "Posto isso, chega-se à problemática da representatividade e da representação. A diferenciação feita é a de que a representatividade guarda relação com a verificação de se o interesse alegado em juízo de fato seria o interesse do grupo e se a proteção que se pretende é também aquela que mais convém aos titulares, em ambos os casos considerando, ainda, a possibilidade de existência de divergências internas, não somente um descolamento do legitimado coletivo em relação aos titulares. Por outro lado, o termo representação é utilizado para designar a forma como esse legitimado vai atuar em juízo, com o fim de proteger aquele interesse, qualquer que seja".

[251] FISS, Owen. ***The allure of individualism***. *Iowa Law Review*. n. 78. *Iowa City: Iowa Law Review*, 1992-1993, p. 970-971.

[252] O caso envolveu a invalidade de um decreto que buscou acabar com a discriminação racial contra negros no corpo de bombeiros de Birmingham. No caso, apontava-se que o decreto previa preferências para negros, criando uma forma de discriminação reversa. Entendeu-se que os indivíduos não poderiam ser vinculados a uma decisão em que não houvessem participado de sua formação. A crítica apontada no artigo de Owen Fiss é de que o que se deve garantir é uma adequada representação, e não a participação.

Ainda é necessário que haja um alinhamento entre o legitimado, a quem incumbe representar adequadamente a coletividade, e os interesses dos indivíduos, membros da coletividade afetada, sob pena de se gerar um déficit de legitimidade[253].

Evidentemente, se aquele que atua como legitimado, representando o direito da coletividade e dos indivíduos em decorrência de uma previsão legal não atua de forma adequada, inevitável se reconhecer que os anseios dos atingidos pelo processo serão desconsiderados[254]. Isso demandaria, em consequência, um controle constante dessa atuação, bem como dos alinhamentos com as expectativas dos indivíduos representados[255]. (Sobre o controle da representatividade adequada, vide item 2.3.2)

Os vários centros de interesse, por outro lado, justificariam a possibilidade de participação de vários representantes adequados, cada um se ocupando do interesse de seu grupo, trazendo maior legitimidade à decisão judicial e fazendo com que todos os interesses envolvidos tenham voz no processo.

Quanto ao assunto aqui tratado, podemos concluir que a participação do indivíduo no processo estrutural seria garantida não de forma direta, mas por meio de instrumentos específicos, tais como: audiências públicas; pela manifestação de especialistas no tema, como é o caso do *amicus curiae*; ou, ainda, por meio de representantes adequados com interesses alinhados ao do grupo representado.

2.3.6.2. O litisconsórcio no processo estrutural

As lides estruturais envolvem, em sua grande maioria, uma multiplicidade de interesses que serão levados a juízo com o intuito de se buscar a solução estrutural. Diante disso, nada impediria que houvesse mais de um legitimado adequado para propor a ação, ora defendendo interesses comuns, ora específicos de um determinado grupo.

A princípio, nada impediria a formação de litisconsórcio nos processos estruturais caso haja legitimados que queiram veicular pretensões comuns e convergentes, quando então se colocariam em um único polo da demanda.

---

[253] Nesse sentido, ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.109.
[254] *Ibidem*.
[255] *Idem*, p. 111.

Ressalte-se a previsão já citada do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, que permite o ingresso como litisconsorte de qualquer das partes do Poder Público ou outras associações legitimadas. O mesmo dispositivo, em seu § 5º, também admite a formação facultativa de litisconsórcio entre ministérios públicos da União, Distrito Federal e Estados, lembrando que também já se admitiu até mesmo litisconsórcio de searas de atuação distintas[256].

Porém, considerando que nos processos estruturais não há a já mencionada bipolaridade das demandas tradicionais, mas sim a multipolaridade, é possível a presença de mais de um interesse veiculado em uma mesma demanda, criando vários polos diferentes de conflitos.

Nessas situações, sequer seria possível se falar em litisconsórcio, considerando o conceito tradicional do instituto, uma vez que as partes não ocupariam, necessariamente, os mesmos polos da demanda. Para caracterização de litisconsórcio, seria necessário que os interesses das partes ocupantes dos polos da demanda fossem convergentes, não sendo esse o caso dos litígios policêntricos[257].

Ainda sobre a possibilidade de litisconsórcio em demandas estruturais, é possível acrescentar que não seria correto se referir a polos opostos da demanda, considerando o significado da palavra no campo processual[258]. Não estaríamos, necessariamente, diante de partes que atuariam em lados opostos com interesses divergentes, mas de partes interessadas no processo, ocupando posições específicas ainda que sem se contrapor umas com as outras.

As partes que atuam no processo poderiam veicular interesses convergentes, embora distintos, bem como divergentes e diametralmente opostos, sem que, com isso, coloquem-se em lados opostos.

---

[256] Pode ser admitido litisconsórcio ativo facultativo entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público do Trabalho em ação civil pública que vise tutelar pluralidade de direitos que legitimem a referida atuação conjunta em juízo (REsp 1.444.484-RN, STJ, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 29/09/2014).

[257] Litígios policêntricos é definido por Sérgio Cruz Arenhart, *verbis*: "(...) designar aqueles litígios que se estabelecem entre vários grupos ou sujeitos com interesses não justapostos".

[258] Ao se referir aos polos da demanda, fala-se em posições antagônicas, que se situam em lados opostos, como tradicionalmente identificados, autor e réu.

Imagine representantes de grupos que pretendem, diante da mesma situação coletiva, questionar a instalação de uma usina elétrica: um dos grupos querendo impedir totalmente sua instalação; outro buscando definir o local da instalação; e o outro buscando uma indenização em razão da instalação do empreendimento. Os representantes possuem interesses divergentes, embora, não necessariamente, opostos, considerando a titularidade das pretensões. Nesses casos, serão identificados polos específicos da demanda sem que haja a identificação de uma lide em consórcio.

Dessa forma, quando houver legitimados com interesses convergentes sobre o objeto da demanda e que busquem uma solução igual para o problema estrutural, nada impede seu tratamento como litisconsortes, aplicando-se, no que couber, as disposições processuais sobre o tema.

2.3.6.3. A intervenção de terceiros no processo estrutural

Já foi destacado anteriormente a importância da ampla participação no procedimento direcionado à solução da lide estrutural, tendo por finalidade trazer legitimidade à decisão judicial, bem como aprimorar seu conteúdo. Também já se analisou como se daria a atuação dos legitimados coletivos, bem como a participação dos indivíduos.

Em acréscimo ao tema em questão, cabe-nos analisar às formas de intervenção de terceiros tipicamente previstas no CPC e quais seriam aquelas cabíveis no âmbito do processo estrutural.

No tocante à assistência, poderíamos conceituá-la como uma modalidade de intervenção voluntária, em que o terceiro intervém para auxiliar uma das partes em razão do interesse jurídico na vitória dela.

A justificativa para essa intervenção, portanto, seria o interesse jurídico, podendo ser ele identificado em duas situações: o terceiro é titular da relação jurídica deduzida em juízo ou o terceiro é titular de relação jurídica subordinada, dependente ou conexa com a relação jurídica deduzida em juízo[259]. A depender da situação fática caracterizadora desse interesse jurídico, teremos formas de assistência distintas, ou seja, na primeira situação

[259] CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 87-88.

descrita acima, teríamos a assistência litisconsorcial, enquanto que na segunda, assistência simples.

No caso das lides estruturais, é importante que identifiquemos algumas situações concretas que podem aparecer para se saber sobre a admissibilidade dessa modalidade interventiva.

Para se falar em assistência litisconsorcial, como visto, deve o terceiro ser titular da relação jurídica deduzia em juízo, quando então lhe é permitido ingressar no processo pendente para buscar decisão favorável ao assistido. Considerando a titularidade dos direitos que envolvem as lides estruturais, esses terceiros seriam a coletividade, um grupo, classe ou categoria.

Em se tratando da coletividade, seria impossível sua personalização para ingresso em juízo como assistente litisconsorcial, somente se admitindo essa hipótese quando viesse devidamente representada[260].

Quanto ao grupo, classe ou categoria, seria admitido seu ingresso como assistente litisconsorcial quando estivermos diante das hipóteses já destacadas anteriormente que permitem reconhecer sua legitimidade para propositura de demanda coletiva ou estrutural. Naquelas mesmas situações, poderia ingressar na qualidade de assistente. (Sobre esse ponto, vide item 2.3.5)

Considerando que nos processos estruturais a legitimidade é extraordinária (sobre esse ponto, vide item 2.3.2), importante se mencionar o disposto no art. 18 do CPC, segundo o qual, em caso de substituição processual, o substituído pode ingressar no processo na qualidade de assistente litisconsorcial[261]. Nada obstante a previsão legal, o

---

[260] Destaque-se a posição de Diogo Maia ao se referir à possibilidade de se demandar contra um grupo despersonalizado de pessoas, desde que esse grupo se apresente com aspecto organizacional e finalístico. Obviamente que essa possibilidade se refere à uma demanda coletiva passiva, mas que, *mutatis mutandis*, poderia se aplicar à presente hipótese. (MAIA, Diogo Campos Medina. **A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente.** *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *at al*. **Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 131-137)

[261] Art. 18. (...)
Parágrafo único. Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial.

dispositivo somente teria incidência quando estivermos diante de direitos individuais[262], o que afastaria sua aplicação aos processos estruturais.

Disposição semelhante está no art. 94, do CDC[263], aplicável exclusivamente quando o objeto da demanda for um direito individual homogêneo. Também entendemos pela sua não aplicação aos processos estruturais em razão dos mesmos motivos pelos quais não reconhecemos legitimidade *ad causam* dos indivíduos (sobre esse ponto, vide item 2.3.3).

Ainda sobre esse ponto, também se pode afirmar que o indivíduo não poderia ingressar como assistente em uma demanda coletiva, mormente em se considerando que o resultado, conforme previsão do ordenamento jurídico brasileiro, não lhe pode ser prejudicial[264].

Quanto à assistência simples, o interesse reflexo do interveniente seria de identificação complicada. Não se pode negar que toda a comunidade, ainda que não atingida diretamente pela situação de desconformidade estrutural, poderia se dizer atingida reflexamente, porquanto a mesma situação pode lhe ser estendida, inclusive, no curso do processo.

Para se permitir o ingresso nessa modalidade interventiva, seria necessário que se demonstrasse a dependência da relação jurídica defendida pelo assistente simples coletivo e o objeto da demanda, o que exigiria a análise específica do caso concreto. Ademais, o alcance da decisão judicial na relação jurídica do terceiro reflexamente atingido poderia se dar de várias formas.

Poderíamos imaginar uma situação em que, buscando-se em juízo a solução de um problema estrutural relacionado à proibição de venda de um determinado medicamento, outros fabricantes que não aquele indicado no processo, postulassem seu ingresso em

---

[262] Nesse MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 141.
[263] Art. 94. Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor.
[264] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 299.

juízo como assistentes simples somente em razão da possível extensão dos efeitos do comando judicial as suas relações jurídicas[265].

De toda sorte, ainda que não fosse possível se identificar, com precisão, uma hipótese específica de ingresso de terceiro como assistente simples, há quem defenda a ideia de intervenção de qualquer interessado na resolução da causa na qualidade de *amicus curiae*[266].

O interesse jurídico também poderia ser identificado quando o assistente se afirma colegitimado extraordinário para a propositura da ação, o que se verifica quando, embora não seja titular da relação jurídica deduzida em juízo, apresenta-se como legitimado para defendê-la[267]. Quanto à possibilidade de ingresso nessa situação, não há dúvidas sobre sua admissibilidade.

Outra espécie de intervenção admitida nos processos estruturais seria a chamada de anômala ou anódina, prevista no art. 5º, da Lei nº 9.469/97[268].

Nessa espécie interventiva, permite-se, primeiramente, o ingresso da União em qualquer processo em que figurarem como autoras ou rés suas autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. O dispositivo ainda permite o ingresso de qualquer pessoa jurídica de direito público em causas cuja decisão lhe possa gerar reflexos, ainda que meramente indiretos e econômicos, visando esclarecimento de questões de fato e de direito, podendo realizar provas e recorrer.

---

[265] Essa questão foi objeto de análise no Recurso Extraordinário nº 550.769/RJ. No caso, o recurso foi interposto por uma indústria de cigarros em face da União, questionando dispositivo do o Decreto-lei nº 1.593/77, com redação dada pela Lei nº 9.822/99. O STF reconheceu a possibilidade de intervenção como assistente simples de um terceiro em razão da possível formação de um precedente que lhe seria desfavorável. Nesse caso, embora sem interesse jurídico, a objetivação do processo e a obrigatoriedade de formação de precedente, fez com que a Corte Constitucional deferisse o pedido do terceiro para participar na formação do entendimento daquele tribunal.

[266] VIOLIN, Jordão. **O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação**. (*In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 49-107. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8, p. 275.

[267] DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil. Parte geral e processo de conhecimento**. Vol.1. 17ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015, p. 488.

[268] Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.
Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.

Considerando que a situação de desconformidade estrutural, na maioria das vezes, embora não exclusivamente, envolve uma estrutura pública, inegável a admissibilidade dessa hipótese interventiva também nos processos estruturais.

Quanto à denunciação da lide, demanda regressiva exercida por uma das partes contra um terceiro, somente a entendemos possível nos processos estruturais quando for utilizada para ampliar as garantias da solução estrutural a ser apontada. Acrescente-se que o pretendido direito de regresso, elemento objetivo ampliado com a modalidade interventiva, não pode ser novo o suficiente para causar tumulto processual e dificultar a marcha processual, quando então não será admitida[269].

Quanto ao chamamento ao processo, não haveria proibição específica para sua admissibilidade nos processos estruturais, devendo o julgador, nos casos específicos em que for demandado, avaliar seu cabimento. Em se tratando de responsáveis solidários que, por algum motivo, foram excluídos da demanda, poderá o réu chamá-los ao processo com o intuito de se criar uma decisão estrutural que reconheça a responsabilidade de todos, que ficarão, igualmente, submetidos à coercibilidade do comando judicial.

Havendo o envolvimento de pessoa jurídica, possível ainda se promover, em sendo preenchidos os requisitos legais, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica, com o fito de se conseguir, se for o caso, a ampliação patrimonial necessária para a efetivação da decisão estrutural.

Já a figura do *amicus curiae* aparece como modalidade interventiva importante, levando-se em conta seus requisitos e características. Conforme já apontado anteriormente, uma solução para participação dos grupos ou dos indivíduos membros do grupo no processo estrutural se daria por essa modalidade interventiva[270].

---

[269] Não se admite a denunciação da lide pretendida com base no inciso III do art. 70 do Código de Processo Civil se o seu desenvolvimento importar, como no caso, na necessidade de o denunciado invocar fato novo ou fato substancial distinto do que foi veiculado na defesa da demanda principal, como no caso, não estando o direito de regresso comprovado de plano, nem dependendo apenas da realização de provas que seriam produzidas em razão da própria necessidade instrutória do feito principal (REsp nº 191.118-PR, STJ, 4ª Turma, Rel. Min. Asfor Rocha, DJ 12/08/2002).

[270] Nesse sentido: Sérgio Cruz Arenhart (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 809); Marco Félix Jobim (*In* JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 128.); e VIOLIN, Jordão. **O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação**. (*In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 49-107. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8, p. 275.

A modalidade de intervenção, conforme previsão do CPC[271], envolve a participação de quem possa representar adequadamente direitos relacionados a uma matéria relevante, um tema específico ou, ainda, uma controvérsia de repercussão social, pontos esses que se alinham bastante ao objeto do litígio estrutural. A intervenção se coloca como um instrumento para a defesa de interesses específicos, em proveito da coletividade[272].

2.3.6.4. A intervenção de legitimado coletivo extraordinário em ação individual

Conforme já ressaltado anteriormente, seria possível que uma demanda individual tenha efeitos coletivos ou, ainda, gere a alteração de uma situação em toda a coletividade. Nada obstante tratar-se de uma demanda formalmente individual, quando veicular um problema estrutural, deverá ser resolvida por meio de um processo estrutural[273]. Nesses casos, seria importante se perquirir sobre a possibilidade de atuação de um legitimado coletivo nesses processos.

Por diversas vezes já se ressaltou sobre a necessidade de mais ampla participação nos processos estruturais, principalmente para se permitir o diálogo necessário para construção da decisão estruturante, que irá resolver a situação de desconformidade apresentada como objeto da demanda. Não se estaria pretendendo, abstratamente, permitir o ingresso ou não de um ente coletivo em processo individual, mas sim, procurar algum fundamento jurídico para tanto.

Já se mencionou aqui a previsão do art. 139, inciso X, do CPC, que traz como poder-dever do juiz oficiar os legitimados coletivos para promoverem ação coletiva quando diante de diversas demandas individuais repetitivas.

Porém, em se tratando de uma demanda que envolve uma lide estrutural, ainda que iniciada de forma individual, deve-se permitir que o ente coletivo, representante

---

[271] Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

[272] MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 236.

[273] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 613.

adequado dos interesses da coletividade, ingresse nesse feito para defesa dos direitos envolvidos, sendo o entendimento que se defende nessa dissertação.

Na legislação vigente encontramos fundamento legal para intervenção do ministério público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, nos processos que envolvam interesse público ou social[274], sendo sua intimação obrigatória. O mesmo se diga com relação à defensoria pública, quando se tratar de ação envolvendo a promoção de direitos humanos e individuais e coletivos dos necessitados[275]. Dessa forma, quando uma ação, mesmo promovida de forma individual, veicular pretensão dessa natureza, deve-se promover meios para participação efetiva dos órgãos mencionados.

Quanto aos demais legitimados coletivos, caso postulem seu ingresso nas demandas individuais aqui mencionadas, esse poderia se dar na forma de assistência litisconsorcial, considerando que a decisão judicial deve ser uniforme para toda a coletividade[276].

Por mais que haja qualquer entendimento pela impossibilidade de ingresso dos legitimados coletivos como litisconsortes ou assistentes litisconsorciais em ações individuais, resta, como já apontado, a possibilidade de intervenção como *amicus curiae*.

2.4. Dos elementos identificadores do processo estrutural

Conforme já ressaltado alhures, o processo estrutural assume características específicas que o distingue de um processo cujo objeto são conflitos individuais.

No processo individual busca-se a solução de um conflito entre partes distintas, colocadas em polos opostos da demanda, cuja decisão surtirá efeitos, unicamente, no

---

[274] Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:
I - interesse público ou social.

[275] Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

[276] Sustenta-se que os casos de assistência litisconsorcial devem ser caracterizados, quanto ao resultado e momento, como um litisconsórcio unitário ulterior. (Nesse sentido: MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 222; e DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil. Parte geral e processo de conhecimento**. Vol.1. 17ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015, p. 488).

caso concreto levado a juízo e com força de lei entre os envolvidos, na forma do disposto nos arts. 503 e 506, do Código de Processo Civil[277].

Os elementos da ação advêm dos elementos da relação jurídica material, ou seja, partes, causa de pedir e pedido tem como correspondentes os sujeitos, fato e objeto dessa relação. Além disso, a legitimidade, condição da ação que estabelece a qualidade para estar em juízo[278] e para condução do processo individual, é verificada a partir da relação jurídica material levada a juízo, sendo que os sujeitos dessa relação é que aparecerão como parte da demanda[279].

Não se está aqui refutando a incidência de elementos dos processos individuais também nos litígios estruturais, até mesmo porque suas bases servirão de complementação subsidiária para qualquer situação omissa. O processo deve ser visto como instrumento da jurisdição[280], voltado para a prestação jurisdicional, seja ele utilizado para as demandas de cunho individual, coletivas ou estruturais.

Aponte-se que os processos coletivos, apesar do nome, não se diferenciam dos processos individuais quanto às questões relacionadas às técnicas e aos instrumentos processuais, aos princípios da demanda e do dispositivo, à congruência, à cognição judicial e ao caráter bipolar da demanda[281], ou seja, são tecnicamente, individuais, diferenciando-se por alguns pontos, em razão do direito a ser tutelado[282].

Todavia, o processo estrutural não pode ser analisado somente sob a ótica dos processos individuais, tampouco coletivos, porquanto esses não possuem elementos suficientes para se permitir a tutela jurisdicional estrutural. Ao se tratar de demandas

---

[277] Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.
Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros.
[278] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2009. vol. II. rev. e atual. p. 313.
[279] Importante se destacar que, na legitimidade extraordinária ou substituição processual, não haverá a correspondência entre os sujeitos da relação jurídica material e a parte da demanda.
[280] GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992, p. 15.
[281] Nesse sentido ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexão a partir do caso da ACP do carvão**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017, p. p. 477-478.
[282] Importante se ressaltar que nos processos coletivos o limite subjetivo da coisa julgada é diferenciado, ou seja, *erga omnes* para os direitos difusos e individuais homogêneos e *ultra partes* para os direitos coletivos em sentido estrito. Quanto ao modo de produção de feitos, em se tratando de direitos difusos e coletivos em sentido estrito, sua coisa julgada se forma *secundum eventum probationis*. Já quanto aos direitos individuais homogêneos, a formação se dá *secundum eventum litis*.

envolvendo os litígios estruturais, deve-se reconhecer a necessidade de mudanças específicas direcionadas ao seu tratamento judicial, relacionado à legitimidade para a demanda, aos efeitos e nuances das fases que esse procedimento deve seguir, ao alcance da decisão proferida, bem como aos diálogos que serão travados entre os atores envolvidos na reestruturação da instituição cujo problema se verificou.

Passemos, então, à análise desses elementos identificadores que permitirão a criação de um novo tipo de processo, capaz de permitir a solução de uma crise estrutural.

2.4.1. O problema estrutural: o objeto do processo estrutural

Evidentemente que, antes de se definir as próprias características do processo estrutural, mister se definir o seu objeto, a situação que dá ensejo ao processo e irá trazer a ele essa caracterização como estrutural.

Percebe-se que o problema estrutural tem muita proximidade com o conceito e alcance de litígio estrutural, estando interligados e podendo, até mesmo, ser confundidos.

Na visão de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[283], o problema estrutural seria um estado de desconformidade estruturada, configurando uma situação de ilicitude contínua e permanente ou, ainda, uma desconformidade sem ilicitude, situação essa que configura um estado de coisas não ideal.

Esse estado de desconformidade seria uma desorganização estrutural que rompe com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, exigindo uma intervenção judicial para se promover a reestruturação, não se assentando, necessariamente, em uma situação de ilicitude[284].

A situação de desconformidade pode se verificar em vários setores da sociedade, impactando na estrutura organizacional do Estado, o que poderá exigir uma correção pautada em uma nova estrutura para se chegar a um estado de coisas seja ideal[285].

---

[283] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602.
[284] *Ibidem*.
[285] Apesar de se fazer referência ao problema estrutural relacionado aos direitos fundamentais ou às políticas públicas, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. sustentam sua aplicação também a situações de cunho privado. Na visão dos autores, *as ações concursais – como, por exemplo, a falência e a recuperação judicial – também se baseiam em problemas estruturais. Elas partem de uma situação de desorganização, em que há rompimento da normalidade e do estado ideal de coisas, e exigem uma intervenção*

Como objeto do nosso estudo, temos que o problema estrutural e, consequentemente a situação de desconformidade, está relacionado à ineficiência ou inexistência de uma política pública, que gera um cenário de desorganização estrutural, demandando a solução (re)estruturante para se alcançar o estado de coisas verificado.

O problema estrutural se assemelha ao que se chama de estado de coisas inconstitucional[286], assim considerado uma violação massiva de direitos fundamentais em razão de atos e omissões praticadas por autoridades públicas de diferentes setores. Nesses casos, a transformação estrutural é promovida por uma corte constitucional, que busca modificar a situação inconstitucional[287]. São falhas nos arranjos institucionais que necessitam de atuação conjunta de vários órgãos para se superar a situação apresentada[288].

A ligação entre o estado de coisas inconstitucional e o processo estrutural é apontada pela doutrina como sendo uma espécie de degrau. O primeiro seria uma declaração de uma violação massiva e reiterada de direitos fundamentais, realizada por

---

(re)estruturante, que organize as contas da empresa em recuperação ou que organize os pagamentos devidos pela massa falida. Essa desorganização pode advir do cometimento de ato ilícito, como no caso da falência, ou não necessariamente, como no caso da recuperação judicial. In DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602). No mesmo sentido, Sérgio Cruz Arenhart, ao sustentar a característica estrutural também para tutela do direito à concorrência, conforme disposto na Lei nº 12.529/2011, que, em seu art. 38, estabelece medidas que interferem em atos de dominação econômica e permite a criação de mecanismos de acompanhamento e cumprimento dessas decisões. *In* ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 225/2013. Nov. 2013, p. 403-404). Edilson Vitorelli também aponta a possibilidade de o processo estrutural visar mudanças nas estruturas privadas (*in* VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 64)

[286] O estado de coisas inconstitucional, na visão de Josefina Quintero Lyons, Angélica Matilde Navarro Monterroza e Malka Irina Meza seria "*La figura del Estado de cosas inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y princípios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas*". *In* LYONS, Josefina Quintero. MONTERROZA, Matilde Navarro. MEZA, Malka Irina. ***La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable em colombia***. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, Colômbia, n. 1, v. 3, p. 69–80, enero,2011, p. 70-71.

[287] Esse é o entendimento de Alexandre de Azevedo Campos, para quem a solução apontada pela Corte Colombiana foi a fixação de remédios estruturais para redimensionar os ciclos de formulação e execução de políticas públicas. *In* CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#_ftn1. Acesso em: 27 mai. 2023.

[288] ARIZA, LIBARDO José. ***The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitucional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia***. *In* MALDONADO, Daniel Bonilha. ***Constitucionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia***. New York, Cambridge University Press, 2013, p. 129.

uma corte constitucional, que precisa ser solucionada por meio de técnicas especiais, quais sejam, as medidas estruturais tomadas em um processo estrutural[289].

Alexandre Vitorino Silva[290]reforça que a falha estrutural, podendo aqui se entender como o problema estrutural, foi usada pelo STF no julgamento da ADPF nº 347 como nova modalidade de vício de constitucionalidade "a justificar a criação de autêntica jurisdição supervisora em sede de fiscalização abstrata"[291].

Nada obstante poder-se relacionar o problema estrutural ao estado de coisas inconstitucional, importante se apontar que há entendimento de que a situação estrutural pode acontecer também no âmbito de relações jurídicas privadas[292]. O estado de coisas inconstitucional, por outro lado, apenas estaria ligado a situações de ofensa a direitos fundamentais, de caráter público.

De toda sorte, um estado de coisas inconstitucional pode configurar um problema estrutural, demandando uma solução também estrutural. Porém, nem todo problema estrutural será um estado de coisas inconstitucional, pelo menos não para quem defende a possibilidade de situações privadas permitirem a identificação de um litígio estrutural.

Importante se apontar entendimento de Gianfranco Faggin Mastro Andréa[293], que acrescenta como objeto tutelado pelo processo estrutural o "direito dos desastres"[294], voltado para a gestão de riscos envolvendo questões ambientais, indo desde a prevenção até a compensação dos danos e a reconstrução dos locais atingidos.

---

[289] FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. PEDROSA, Tomás Araújo. NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os processos estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização**. Revista de Processo. vol. 340. ano 48. p. 241-266. São Paulo: Ed. RT, junho 2023. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/IBQNRQMS/23-(A1)-%20ECI%20x%20Processos%20estruturais-%20REPRO-%20Eduarda,%20Tom%C3%A1s%20e%20Flavianne-2023[1].pdf. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 7.

[290] SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020, p. 42.

[291] O autor acrescenta que a proposta da ADPF nº347 cria um procedimento de diálogo institucional, que exige uma extensão temporal de interação entre Judiciário, Executivo e Legislativo em todas as esferas, com a finalidade de aperfeiçoamento de políticas públicas carcerárias e prisionais. *Op cit*, p. 43.

[292] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602)

[293] ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2023, p. 132.

[294] O autor menciona um novo ramo do direito que não se confunde com o direito ambiental, embora reconheça intersecções entre os ramos. Esse novo ramo volta-se para a tutela de desastres, que, para o autor, é feito por um direito processual estrutural.

2.4.2. Características definidoras de um processo estrutural

O que vai se destacar aqui são algumas características da situação jurídica levada a juízo, o que demandará a identificação de elementos do rito procedimental observado na solução de litígios estruturais. Serão apresentados os pontos necessários para que se tenha o tratamento de uma demanda como estrutural.

Para a maioria da doutrina, as características formadoras de processos estruturais são decorrentes dos estudos realizados por Abram Chayes[295] e Owen Fiss[296], cujos posicionamentos já foram aqui citados anteriormente.

Na visão de Abram Chayes[297] o processo de interesse público traria como características primordiais: 1) o escopo do processo é definido pelas partes e pela corte; 2) o processo não é rigidamente bilateral; 3) a resposta judicial é voltada para o futuro com repercussão para várias pessoas; 4) o remédio não é imposto, mas negociável; 5) o processo não termina com a resposta do juiz. A administração continua com a participação da corte; 6) o objeto do processo não é uma disputa privada sobre direitos privados, mas sim sobre a operação de uma política pública.

Owen Fiss[298] aponta a necessidade de uma nova estrutura de partes, de controle do comportamento judicial e novas formas de observância entre o direito e a tutela a ser deferida. Para o autor, o processo estrutural tem como características relevantes: 1) o foco do processo é uma condição de vida social e o papel que as organizações desempenham na determinação dessas condições; 2) a estrutura de partes é formada por um grupo representado como autor e, como parte ré, a burocracia do estado; 3) o juiz possui papel ativo; 4) a fase executiva é dinâmica, com começo, meio e, provavelmente, sem fim, durando enquanto persistir a ameaça.

Essas linhas de raciocínio apontam para as características que serão tratadas pela maioria da doutrina, principalmente em âmbito nacional. Vê-se que, no campo doutrinário,

---

[295] ABRAM, Chayes. ***The Role of the Judge in Public Law Litigation***. *In* COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 31-67.
[296] FISS, Owen. ***The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice***. Harvard Law Review, v. 93, n.1,
1979.
[297] *Op cit*, p. 53.
[298] *Op cit*, p. 2-3.

ora são identificadas características do problema estrutural, ora se identificam características do processo estrutural.

Em sua dissertação de mestrado, Matheus de Souza Galdino[299] aponta várias características para compreensão tipológica de um processo estrutural, propondo a sua identificação a partir do estudo das características dos fatos, das normas e dos direitos.

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[300] falam de características típicas, porém não essenciais (multipolaridade, coletividade e complexidade) e características essenciais (problema estrutural, implementação de um estado ideal de coisas, procedimento bifásico e flexível e consensualidade).

Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[301] indicam como características a complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.

Edilson Vitorelli[302] parece definir as características como sendo a conflituosidade e a complexidade.

Ainda podemos encontrar como características citadas a policentria, causalidade complexa, flexibilização processual, gerenciamento processual[303], intervenção continuada[304], cisão das atividades de cognição e execução durante o procedimento[305].

Apesar das variadas características apontadas pela doutrina, buscaremos enfatizar uma enumeração suficiente para se entender o deslinde das causas estruturais e

---

[299] GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Salvador: 2019.
[300] *Op cit*, p. 609-614.
[301] *Op cit*, p. 59-92.
[302] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 36-39.
[303] Características essas citadas por Marcella Pereira Ferraro. *In* FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015.
[304] SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2021.
[305] CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues. SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. **Processo estrutural e o problema da coisa julgada**. Civil Procedure Review, v. 13, n. 1: jan.-abr. 2022.

compreender como isso é relevante no reforço do diálogo entre os envolvidos na solução construída.

Então, apresentaremos aquelas que entendemos serem relacionadas ao problema estrutural, tais como complexidade, multipolaridade e natureza do objeto da demanda, que terão influência direta nas ideias de legitimidade, condução do processo, determinação e execução da decisão estrutural.

2.4.2.1. Complexidade: característica dos problemas estruturais definidora do conteúdo das decisões estruturais

Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[306] traçam algumas características para identificar o problema estrutural, sendo a primeira delas a complexidade da situação, assim entendida aquela que implica a incerteza quanto aos rearranjos que o sistema fará a partir dos estímulos empregados. A complexidade estaria relacionada à imprevisibilidade das consequências oriundas desses estímulos[307].

A imprevisibilidade, por sua vez, está relacionada à ausência de soluções comprovadas, às consequências imprevisíveis e às variáveis desconhecidas, exigindo-se a participação de inúmeras organizações e de uma pluralidade de indivíduos para se estabelecer uma solução adequada[308].

Também a emergência está relacionada à complexidade, compreendida como o fato de o comportamento geral do sistema ser mais complexo do que o comportamento de seus elementos isolados, não sendo possível se verificar, aprioristicamente, qual as consequências macroscópicas de uma intervenção[309].

A característica apontada também é entendida como sendo uma relação entre o litígio e o direito[310], envolvendo um problema que admite várias soluções, ou seja, estabelece-se a meta a ser alcançada, sendo diversos os meios para se chegar a ela[311].

---

[306] *Op cit*, p. 60-94.
[307] *Op cit*, p. 63.
[308] *Ibidem*.
[309] *Op cit*, p. 64.
[310] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 37.
[311] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 613.

A complexidade traz dúvidas a respeito da decisão a ser tomada e como será implementada, não se tendo certeza sobre qual, dentre as possibilidades, será a mais eficaz para a reparação ou prevenção da lesão. Com isso, a decisão será tomada com análise da eficiência, economicidade, proporcionalidade e desejabilidade da solução[312].

Nesse ponto, importante se apontar o disposto no art. 8º do CPC, dispositivo esse que, inovando no âmbito processual, permite ao julgador, ao aplicar o ordenamento jurídico, valer-se dos que são ali indicados, considerando as regras, princípios e valores do sistema jurídico[313].

Dessa forma, a construção da decisão estrutural, tomada diante da complexidade, poderá ser feita atendendo aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência[314].

Perceba-se que se trata de um ponto relevante na identificação do problema estrutural, considerando que as situações de desconformidade colocadas se caracterizam por não possuírem uma solução única, pontual, específica, capaz de alcançar a pretensão exercida pela ação. A complexidade de um problema lhe trará, como consequência, a natureza de estrutural, merecendo tratamento distinto no campo processual.

Por outro lado, a imprevisibilidade e a emergência da situação exigirão uma solução a ser alcançada não unicamente por um comando judicial, mas por uma decisão também complexa e com a participação de vários atores que serão, direta ou indiretamente, atingidos pela reestruturação desejada.

Além disso, é possível que, mesmo diante da colheita de elementos suficientes para se propor uma solução reputada adequada, essa se mostre insuficiente para solução do caso apresentado, demandando nova negociação para construção de uma nova solução.

---

[312] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 39-40.
[313] DONIZETTI, Elpídio. **Novo código de processo civil comentado**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 8.
[314] Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Daí se concluir que o diálogo e negociação será constante, exigidos todas as vezes que qualquer alternativa não se mostrar adequada para o caso concreto.

A complexidade existente nos conflitos estruturais exige uma intervenção jurisdicional não pontual, contínua, constante e central, que exige fiscalização e participação efetiva e permanente durante todo o rito, considerando a eventual necessidade de correção dos rumos apontados anteriormente[315] [316].

Destaque-se que Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[317] apontam que essa característica não é essencial para a identificação do processo estrutural, a depender do tipo de intervenção judicial para solução. Isso porque, ainda que um problema estrutural não exija soluções variadas, não deixará de ser estrutural caso presentes outras características.

2.4.2.2. Multipolaridade: característica do problema estrutural definidora da legitimidade e alcance da decisão estrutural

O processo civil tradicional se caracteriza pela existência de dois polos distintos, que se colocam em uma situação de divergência quanto ao direito discutido, tendo de um lado o exercício de uma pretensão e, de outro, a resistência a ela.

Apesar de ser uma visão tradicional, ainda assim não estava sempre indene de críticas, como pôde observar Elie Pierre Eid[318], quando afirma ser esse modelo tradicional insuficiente para abarcar as diversas relações jurídicas de direito material ou, ainda, a multiplicidade de interesses envolvidos nas demandas processuais. A multilateralidade no

---

[315] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 68-69.

[316] Os autores mencionados apontam que essa característica também trará problemas no campo processual para algumas questões, quais sejam: "a) a seleção dos interesses que devem intervir no processo e a forma de sua participação no debate judicial; b) a obtenção de material 'instrutório', ou seja, das informações adequadas para a compreensão do problema, tal como ocorrido no mundo real, e de possíveis medidas que possam auxiliar a superá-lo ou, ao menos, a reduzir seus efeitos; c) a forma e a estabilidade das soluções encontradas – seja por decisão judicial, seja por autocomposição – sobretudo à vista da incerteza decorrente dos efeitos de certo estímulo sobre o problema enfrentado; d) a efetivação da dita solução, que pode encontrar barreiras imprevistas ou podem levar a novos problemas, exigindo atuação constante do Poder Judiciário na depuração e no refinamento das soluções inicialmente encontradas" (*op cit*, p. 69-70)

[317] *Op cit*, p. 613-614.

[318] EID, Elie Pierre. **Multilateralidade no processo civil: divergência de interesses em posições jurídicas**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 74, out/dez, 2019.

campo material faz inexistir, no campo processual, uma exata correspondência de posições jurídicas processuais[319].

Se essa visão já é percebida nos processos individuais, com maior razão deverá ser sustentada também no âmbito dos processos estruturais, justamente por envolver litígios de natureza complexa.

Com isso, o outro elemento característico dos processos estruturais é a multipolaridade, assim considerada aquela que se relaciona a litígios policêntricos, com vários polos distintos, ocupados por titulares de interesses conflitantes, mostrando-se inviável se aglutinar todos os interesses distintos em um único polo[320]. A multipolaridade dos litígios estruturais é o que permite se afastar a dualidade de posições no processo tradicional.

Em razão da própria complexidade dos problemas estruturais, a multipolaridade será uma consequência natural, considerando os interesses envolvidos e as possíveis pretensões exercidas. É justamente essa característica que demanda, conforme já delineado anteriormente, a ampla participação, direta ou por meio de representação, de todos esses interesses, com o fim de se legitimar a decisão estrutural.

Importante se destacar que, embora se relacione policentria como oposto à bipolaridade, Matheus Souza Galdino[321] sustenta que os institutos não se referem a situações antagônicas. A bipolaridade estaria relacionada ao aspecto subjetivo do processo, as partes da demanda, enquanto que policentria estaria relacionada ao objeto da demanda.

Na visão do autor, portanto, os institutos estariam relacionados a elementos distintos da relação jurídica processual e, também, da ação: bipolaridade (sujeitos-partes); policentria (objeto-pedido).

---

[319] Nas palavras do autor: "Tais posições são orientadas e determinadas por esses interesses, os quais, em muitos casos, não se amoldam à figura bilateral da relação jurídica processual, a qual impõe inexorável sujeição de legitimados a posições processuais incompatíveis. Passa a ser forçoso, assim, pensar na legitimidade para a adequada posição processual e em mecanismos que possam reproduzir, no processo, interesses multilaterais".

[320] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 71.

[321] GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Salvador: 2019, p. 40.

Nesse ponto, discordamos do autor, pois seria difícil se conceber objetos policêntricos sem que isso repercuta, também, nos sujeitos da relação processual, porquanto a eles se determina sua titularidade. Porém, os problemas dessa natureza exigem várias soluções possíveis, igualando-se, quanto a isso, à complexidade, ou seja, ao objeto discutido[322].

Multipolaridade também estaria relacionada à ideia de despolarização, assim entendida a possibilidade de atuação nos casos de fracionamento do mérito, em que as partes e terceiros assumem interesses e legitimidade específicos para um elemento da relação jurídica discutida[323].

Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[324] também apontam que essa característica não se apresenta como essencial, porquanto o processo estrutural pode ser bipolar, envolvendo apenas dois polos identificáveis de interesse.

2.4.2.3. Da natureza do direito material objeto da demanda

Com relação à natureza do direito material, visto como elemento identificador e caracterizador do processo estrutural, importante se apontar que não somente os direitos públicos, mas também direitos privados, embora com repercussão pública, admitem a proteção estruturante.

Inegável que os problemas estruturais possuem uma forte incidência em matérias envolvendo políticas públicas ou direitos fundamentais, relacionados a uma estrutura pública deficiente e estruturalmente desconforme com o estado de coisas ideal.

---

[322] Nesse mesmo sentido, podemos citar Jordão Violin, para quem a reforma estrutural é uma tarefa policêntrica, porquanto envolve a consideração de muitas variáveis com consequências impossíveis de se antever. Fica claro, portanto, a relação entre policentria e complexidade, conforme definições já ressaltadas acima. *In* VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p.70.

[323] Antônio do Passo Cabral aponta que "a atuação despolarizada, independente de qualquer referência à lide, ao direito subjetivo ou à pretensão, é o caminho a ser seguido nos casos de fracionamento do mérito, já que todas as partes e terceiros podem ter interesse e legitimidade para impugnar um elemento da relação jurídica *sub judice*, desde que respeitada a utilidade atual e concreta para a esfera jurídica do interessado. *In* CABRAL, Antonio do Passo. **Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda**. Revista da SJRJ. Rio de Janeiro, n. 26, p. 19-55, 2009, p. 45.

[324] *Op cit*, p. 610.

Porém, parte da doutrina reconhece a possibilidade desses problemas também se identificarem em uma estrutura jurídica privada[325], citando-se como exemplo as ações concursais[326] e a interferência em atos de dominação econômica com a criação de mecanismos de acompanhamento do cumprimento da decisão[327].

Tal constatação também leva a conclusão de que os problemas estruturais não afetam, somente, burocracias estatais, mas também situações relacionadas a outras situações de fato, como aquelas envolvendo direito ambiental[328].

Francisco de Barros e Silva Neto[329] afirma que a natureza de estrutural é identificada não necessariamente pelo objeto do processo, mas pelo modo que as decisões são proferidas, ou seja, o ciclo de decisões que serão tomadas no procedimento para solução da crise jurídica apresentada. Para o autor, independentemente do objeto do processo, o que irá caracterizá-lo como estrutural seria o procedimento para a tomadas das decisões.

Gustavo Osna[330], ao sustentar uma zona cinzenta entre o público e o privado, também destaca que as decisões estruturantes não se limitam às esferas pública ou privada, mas surgem como efeito da fluidez entre essas duas áreas e é pela dispersão dos valores comunitários que os provimentos estruturantes são necessários.

Porém, ressalte-se que alguns tipos de direitos individuais, utilizados com o fito de se identificar uma situação estruturante, não é puramente individual, considerando a repercussão social envolvendo esse direito. Os interesses assim identificados, em razão

---

[325] Edilson Vitorelli aponta que as estruturas privadas que prestam serviços públicos ou de utilidade públicas, essenciais para a sociedade e que não podem ser eliminadas ou substituídas seriam as passíveis de mudanças estruturais. *In* VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 64.

[326] [326] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 603.

[327] ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 225/2013. Nov. 2013, p. 403-404.

[328] GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Salvador: 2019, p. 36.

[329] Nesse sentido, Francisco de Barros e Silva Neto, ao afirmar: "Por outro lado, caso a técnica dos 'ciclos de decisões' se entronize como um dos centros de gravidade deste novo modelo, é de se admitir (...) a inclusão – no gênero dos processos estruturais – de feitos onde se discutem 'apenas' interesses privados (...)". SILVA NETO, Francisco de Barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 327.

[330] OSNA, Gustavo. **Nem "tudo", nem "nada" – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 367.

de suas características específicas, passam a ter repercussão social, sendo um interesse não mais dos indivíduos, mas da comunidade.

Nessa linha, Teori Albino Zavascki[331] esclarece que alguns interesses individuais, quando vistos em seu conjunto, de forma coletiva e impessoal, transcendem a esfera de interesses puramente individuais, passando a representar interesses de preservação de valores relevantes da comunidade[332].

Em verdade, essa repercussão social de um interesse individual o torna-público, ainda que com incidência direta nos indivíduos, fazendo com que não fujamos a regra de incidência dos problemas estruturais.

Isso levou o STJ a reconhecer legitimidade do ministério público para promover, pela via coletiva, a tutela de direitos individuais com repercussão social, uma vez que, ao alcançarem essa forma de repercussão, transpõem as pretensões particulares e autorizam a demanda coletiva[333].

O CPC traz a expressão repercussão social como um dos requisitos para intervenção do *amicus curiae*[334]e, ainda, como requisito para a instauração do incidente de assunção de competência[335].

Tal requisito, como se vê, estabelece a transcendência de determinada matéria de fato ou de direito aos elementos subjetivos da causa. Temos, portanto, um direito que transpõe a esfera individual e passa, a partir de então, a ser caracterizado como coletivo,

---

[331] ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 48.

[332] Essa foi a tese firmada no Tema 471 do STF, ao se reconhecer legitimidade ao Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de interesses de beneficiários do DPVAT: Com fundamento no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais.

[333] REsp 1281023 / GO, STJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 11/11/2014.

[334] Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a **repercussão social** da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. (grifo nosso)

[335] Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande **repercussão social**, sem repetição em múltiplos processos. (grifo nosso)

de natureza transindividual, merecendo proteção coletiva. A ideia, portanto, de processo estruturais com essa linha de direitos não fugiria, a nosso sentir, a ideia de público.

Os direitos que, embora digam respeito ou atinjam diretamente a esfera individual ou uma instituição privada ganham, em razão dessa repercussão social, a possibilidade de proteção estrutural.

Uma conclusão a que se poderia chegar nesse capitulo é a de que os problemas estruturais, que demandam soluções estruturais por intermédio de processo próprio, podem ser identificados tanto em relações jurídicas públicas, quanto em privadas ou individuais, mas com repercussão social.

2.4.2.4. Recomposição institucional

Sérgio Cruz Arenhart[336] aponta outra característica ligada aos processo estruturais, qual seja, a recomposição institucional, que seria um rearranjo de uma estrutura que impede a concretização de um direito, realizado pelo poder Judiciário,.

Na própria visão de Owen Fiss[337], existe uma continua relação entre o poder Judiciário e a instituição, objetivando a eliminação da ofensa aos valores constitucionais.

É o que, na visão de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[338], configuraria a busca pela implementação de um estado ideal de coisas, que substitui a situação de desconformidade caracterizadora do problema estrutural.

Lembre-se, porém, que essa característica não estará sempre presente, considerando que o processo estrutural, conforme já visto anteriormente, não estaria limitado a modificar uma organização ou instituição, público ou privada, porquanto também poderá se voltar para uma situação fática que não envolve a burocracia, como é o caso de uma recuperação ambiental[339].

---

[336] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 78-79.
[337] *Op cit*, p. 2-3.
[338] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 614.
[339] GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Salvador: 2019, p. 36.

2.4.2.5. Causalidade estrutural

A ideia de causalidade estrutural é desenvolvida por Mariela Puga[340], destacando a autora que, nesses casos, os juízes costumam reconhecer como causa fonte da violação de direitos uma regra jurídica, uma política institucional ou uma condição social. O vínculo causal se apresenta de maneira mediata e também remota, difusa, multifacetária e, inclusive, múltipla.

Acrescenta que os antecedentes causais não são atribuídos a um causador, podendo ser que, quem sofre as consequências causais possa também ter contribuído na sua produção. A causalidade estrutural envolve, às vezes, um incidente sem sujeito causador ou cuja relação com o sujeito é secundária na determinação do vínculo causal[341].

A causalidade estrutural, portanto, supõe a estipulação de um vínculo não subordinado a metas sancionatórias ou de reprovação moral de uma ação, mas sim a consideração de circunstâncias relativas ao resultado, a definição do injusto e sua correção[342].

O que se pode identificar nessa causalidade é uma situação fática que perdura ao longo do tempo, decorrente de várias práticas e condutas de sujeitos diversos, sejam comissivas ou omissivas (aqui falando-se do Poder Público), sendo possível, até mesmo, que as possíveis vítimas hajam contribuído para a situação estrutural.

O lapso temporal e o conjunto dessas condutas contribuem para a criação do estado de coisas verificado, não sendo possível a identificação de cada sujeito envolvido para fixação de responsabilidades.

Essa relação causal seria a que caracteriza um processo como estrutural. Nesses casos, o que se busca identificar, portanto, não são os culpados pela situação fática, mas sim, as soluções para a reestruturação da desconformidade, daí o caráter prospectivo desses tipos de processos.

---

[340] PUGA. Mariela. **Litígio Estructural. Tesis Doctoral**. Faculdade de Derecho de La Universidad de Buenos Aires.
2013, p. 28.
[341] *Op cit*, p. 29.
[342] *Op cit,* p. 31.

2.4.2.6. Prospectividade

Por essa característica, deve-se entender que o processo estrutural buscará uma solução diante de uma situação concreta apontada, mas com direcionamento para o futuro, ou seja, servindo como mudanças de comportamentos gerais e continuadas[343].

A característica tem relação direta com o problema estrutural, porquanto este se identifica por uma situação de desconformidade permanente e constante, de modo que a decisão judicial não se voltará, unicamente, para restabelecer uma situação anterior, mas sim, modificar uma situação de constante desconformidade estrutural.

O objetivo dos processos estruturais é lidar com efeitos decorrentes de práticas passadas ou presentes, bem como buscar soluções para que essas práticas não continuem ou se repitam[344].

Também, a característica terá efeito específico no cumprimento da decisão estrutural, seja na sua execução e fiscalização, seja na possibilidade de se alterar os contornos do caminho anteriormente delineado.

O cenário prospectivo também tem como objetivo a dissuasão de condutas futuras contrárias ao que ficou estipulado na decisão estruturante, orientada para a recomposição da situação de irregularidade[345].

2.5. Do pedido estrutural: uma análise do princípio da demanda, dispositivo e da congruência nos processos estruturais

Por força do art. 2º do CPC, o processo começa por iniciativa da parte, configurando o que se chama na doutrina de princípio da demanda ou da inércia[346]. Some-se a esse comando o princípio dispositivo, disposto no art. 141 do CPC, que traz a obrigatoriedade de a decisão estar nos limites dessa provocação, não podendo o juiz conhecer de questões cujo respeito a lei exija iniciativa da parte. Por fim, pelo princípio da congruência,

---

[343] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 86.
[344] FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015, p. 25.
[345] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 93.
[346] DONIZETTI, Elpídio. **Novo código de processo civil comentado**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 3.

correlação ou adstrição, insculpido no art. 492, considerando a provocação das partes, o juiz não pode proferir decisão diversa do que foi pedido, tampouco em quantidade superior ou objeto diverso do que foi demandado.

Esses princípios estão interligados e estabelecem a necessidade de exata correspondência e correlação entre o pedido autoral ou reconvencional e a decisão judicial.

Em se tratando de processos estruturais, conforme já visto anteriormente, a característica da complexidade impõe, na maioria dos casos, a impossibilidade de se saber ou identificar, com exatidão, qual a solução possível para o problema apresentado. Isso impõem uma releitura da atividade jurisdicional, não havendo fundamento para se manter rígidas as ideias de demanda e correlação[347].

A finalidade do processo estrutural será alcançada por meio de condutas realizadas mediante a execução estruturada. Porém, nesses tipos de processos, não é possível se antever todas as condutas necessárias para se alcançar essa finalidade, o que demanda, por consequência, a atenuação desses princípios[348].

Nesse ponto, importante se destacar que a interpretação do pedido, conforme estabelecido no art. 322, parágrafo 2º, deve ser feita conforme a visão de complexidade dos problemas estruturais, admitindo-se que o autor formule pedido genérico ou, ainda, o pedido formulado inicialmente seja ampliado a partir do problema estrutural narrado. [349] [350].

A flexibilização dos princípios também é justificada com a previsão do art. 497 do CPC, que autoriza o juiz, nas prestações de fazer ou não fazer, a conceder a tutela específica da obrigação ou, procedente o pedido, a tutela pelo resultado prático equivalente. Essa previsão estabelece que o juiz possa, de ofício, variar a técnica executiva

---

[347] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.142.
[348] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 629.
[349] *Ibidem*, p. 630.
[350] Atente-se para apontamento de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. no sentido de que "o abrandamento nos processos estruturais, das regras sobre os requisitos do pedido e sobre a congruência objetiva deve sempre partir da premissa de que é impossível ou muito difícil, em dadas circunstâncias, formular pedido certo e determinado. (...) Segundo, esse abrandamento não permite que o julgador simplesmente desconsidere o pedido ou a causa de pedir deduzida, atendendo a solicitação não formulada. (...)". *Op cit*, p. 631.

para tutelar o direito postulado, satisfazendo o direito mesmo sem pedido específico na petição inicial[351].

A causa de pedir, como elemento da ação relevantíssimo para se formular o pedido, será a narrativa fática que contemple a situação de desconformidade permanente identificadora do problema estrutural. Cremos que a fundamentação jurídica demandaria a descrição das consequências dos fatos narrados sem se associar, necessariamente, a uma contrariedade ao direito, porquanto a situação, não necessariamente, implicará a ofensa a direitos ou uma ilicitude[352]. Nesse ponto, importante se destacar que bastaria a indicação de uma situação de desconformidade e que essa situação demanda uma restruturação.

Quanto ao pedido, o que importa para sua certeza, conforme exigência legal[353], é o pedido de tutela jurisdicional voltada para a reestruturação do estado de coisas, sem, contudo, indicar a determinação quanto às soluções que serão tomadas para se alcançar esse objeto mediato.

O requerimento, portanto, será para elaboração e consequente implementação de um plano de reorganização estrutural, sendo o grau de detalhamento desse pedido objeto de debate no curso do processo, o que permite identificá-lo como genérico ou indeterminado.

Pode-se pensar, ainda, na possibilidade de, durante a fase instrutória, surgirem novos fatos não narrados na petição inicial, que permitiriam ao juiz levá-los em consideração no julgamento da causa, desde que conduzissem ao mesmo pedido formulado inicialmente[354]. Essa previsão está, ainda, insculpida no art. 493 do CPC[355],

---

[351] Nesse sentido PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 120-122.

[352] Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. apontam que o estado de desconformidade "não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estão ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas. *In* DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 602.

[353] Art. 322. O pedido deve ser certo.

[354] Nesse sentido: RANGEL, Rafael Calmon. **A regra da adstrição em crise: reflexões à luz do novo código de processo civil**. *In* DIDIER JR, Fredie (coor). GAJARDONI, Fernando da Fonseca (org). **Coleção repercussões do novo CPC: Magistratura**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 360.

[355] Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

permitindo que o julgador leve em consideração fatos capazes de influir no julgamento posteriores à propositura da ação.

Destaque-se a previsão do PL nº 5.139/2009, que disciplina a ação civil pública para tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, que, em seu art. 16[356], permite a alteração do pedido até a prolação da sentença.

2.6. A condução do processo: a criação de um procedimento comum estrutural

O ponto inicial para se definir a condução de um processo estrutural, embora possa parecer óbvio, é a identificação do processo como tal, ou seja, o reconhecimento de que se está diante de um litígio estrutural e, consequentemente, uma demanda estrutural a ser conduzida por um procedimento com as características e técnicas específicas para solução do problema.

Cabe destacar que não há um procedimento especial para condução de um processo estrutural, devendo-se, por consequência, seguir-se o rito comum estabelecido no CPC, obviamente, com a utilização de técnicas processuais específicas relacionadas às lides estruturais.

Ademais, nada impede o uso do microssistema dos processos coletivos já reconhecido pela doutrina[357] no que for aplicável, mormente em se considerando que, grande parte dos doutrinadores considera o processo estrutural uma espécie de processo coletivo[358].

De toda sorte, defende-se a flexibilização do procedimento, considerando a variedade dos tipos de litígios estruturais, com o intuito de se assegurar a utilização de um

---

Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir.

[356] Art. 16. Nas ações coletivas, a requerimento do autor, até o momento da prolação da sentença, o juiz poderá permitir a alteração do pedido ou da causa de pedir, desde que realizada de boa-fé e que não importe em prejuízo para a parte contrária, devendo ser preservado o contraditório, mediante possibilidade de manifestação do réu no prazo mínimo de quinze dias, facultada prova complementar.

[357] Assim aponta André Vasconcelos Roque. ROQUE, André Vasconcelos. **As ações coletivas após o novo código de processo civil: para onde vamos?** *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 172. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8)

[358] Nesse sentido, cito Edilson Virotelli, *in* VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. Marcella Pereira Ferraro, *in* FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015.

processo bifásico; atenuação das técnicas processuais da congruência; estabilização da demanda; ampliação da participação; atipicidade das provas e das medidas executivas e dos instrumentos de cooperação[359].

Também se defende o uso da consensualidade, prevista no art. 190 do CPC, para permitir a utilização das técnicas de negociação quanto ao objeto do processo e para adaptação do procedimento[360].

Edilson Vitorelli[361] propõe que haja o reconhecimento da complexidade do problema e a necessidade de remediar as causas ao longo do tempo, por meio de um processo dialogado, prospectivo e cooperativo. O juiz aparece não como um *adjudicador*, mas sim como um catalisador para permitir as transformações necessárias para solução do conflito [362].

Seguir como estrutural, portanto, demanda a análise minuciosa da situação fática levada a juízo e, caso preencha os requisitos para assim ser considerado, o julgador deverá proferir uma decisão inicial de conformação do processo estrutural.

A partir dessa decisão de conformação, o julgador conseguirá antever: quem serão os envolvidos no litígio estrutural, com o fito de se permitir a participação ampla; as possíveis soluções imediatas, o que será possível por meio de uma tutela provisória[363]; o controle da representatividade (legitimidade) adequada do autor; a identificação do polo passivo e do destinatário da decisão estruturante, se não forem os mesmos.

A partir de então, permite-se a identificação de quem são as partes, podendo-se incluir o Estado, as entidades responsáveis pela elaboração e implementação das políticas

---

[359] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p.614-615.
[360] *Ibidem*.
[361] *Op cit*, p. 348-349.
[362] Conforme destaca o autor, o cenário ideal seria: "o autor coletivo apresenta uma petição inicial, retratando uma pretensão estrutural, o que permite que o juiz conduza sua atuação de acordo com as premissas essenciais desse tipo de caso: instrução voltada para o diagnóstico amplo das causas estruturais do litígio; condução dialógica e cooperativa dos atos processuais, com participação dos atores técnicos, jurídicos e sociais relevantes; desenvolvimento de providências incrementais, que permitam a evolução das condições litigiosas de maneira prospectiva, reduzindo o efeito das causas do litígio e melhorando a situação do contexto material subjacente". *Op cit*, p. 365.
[363] Sobre a possibilidade de tutela provisória estrutural, VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 378.

públicas em questão e outros interessados relevantes, como os grupos envolvidos ou outras entidades que influenciarão ou serão afetadas (ver, quanto ao tema, o item 2.3.)

Como fase inicial para o desenrolar do procedimento estrutural, imperioso que se busque, desde logo e como primeira alternativa, a solução consensual do problema apresentado. Essa solução poderá consistir apenas em se intencionar construir uma solução negociada, ainda que sem estabelecer quais serão as medidas para tanto.

Veja que a complexidade e multipolaridade das demandas estruturais, impeditivas de uma previsível solução adjudicada, também são fatores determinantes para se antever quais os termos de um eventual acordo estrutural.

O que se deve buscar em uma composição envolvendo um litígio estrutural, portanto, é a intenção em se construir, de forma dialógica, as soluções para a restruturação e reorganização da situação fática desestruturada e desorganizada.

Destaca-se na doutrina que os métodos tradicionais de autocomposição, previstos no CPC, não seriam adequados para um processo estrutural, porquanto o conciliador ou mediador tradicionais, além de não possuírem aptidão para catalisar o acordo[364], estão sujeitos ao princípio da confidencialidade, destoante da ampla participação atinente às lides estruturantes[365].

A complexidade das demandas estruturais e a ausência de elementos mínimos para identificar uma solução completa para o problema também prejudicariam a elaboração dos termos de um acordo exato, considerando a assimetria das informações até então disponíveis. À medida que as partes vão atualizando suas crenças sobre o litígio com novas informações adquiridas, será mais fácil se alcançar a autocomposição[366], o que só é possível com o aprofundamento da cognição.

Por tal razão, sugere-se a realização de uma audiência mista em que se busque ao mesmo tempo a solução consensual, a produção de provas e a tomada de decisões, com

---

[364] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 381.
[365] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 193.
[366] Sobre assimetria de informação: GICO JUNIOR, Ivo Gico. **Análise econômica do processo civil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, p. 139.

a intimação das partes, dos gestores da instituição envolvida, bem como, se possível, dos membros do grupo afetado para se conhecer a sua versão[367].

Ainda é possível que o magistrado se valha dos já comentados dispositivos do CPC: art. 69, que se refere aos atos de cooperação jurisdicional e, mais precisamente, dos atos concertados entre os juízes e do art. 139, inciso IV, que dispõe sobre a atipicidade das medidas necessárias para o cumprimento das decisões judicias.

Outro ponto relevante relacionado à condução do processo estrutural é a decisão de saneamento e organização do processo, proferida na forma do art. 357 do CPC. Trata-se de uma decisão complexa em que o julgador resolve, delimita e define os pontos necessários para que o feito siga para julgamento. O parágrafo terceiro[368] desse art. 357 veio permitir que a decisão de saneamento seja feita em cooperação com as partes, em uma audiência designada para tanto, sendo instrumento relevante para se permitir o delineamento do objeto estrutural discutido no processo.

A delimitação cooperativa das matérias de direito e de fato que serão objeto de apreciação, instrução probatória e decisão podem ser, então, feitas de forma colaborativa, com a participação de todos os envolvidos na situação estrutural posta.

Importante se apontar que o processo estrutural permite que a fase de organização e saneamento seja sucessiva e contínua, de modo que a decisão saneadora possa sofrer alterações, como também definir novas questões de fato e de direito não delimitadas na primeira decisão[369]. Alerte-se que dinamicidade de um processo de natureza estrutural não afasta a possibilidade de flexibilização, também, quanto às delimitações das matérias de fato e de direito.

Quanto ao fomento da participação durante a condução do processo, aponta-se o *town meeting*[370], instrumento que favorecer a participação dos subgrupos atingidos.

---

[367] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 381-383.

[368] Art. 357 (...)
§ 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações.

[369] É o que José Miguel Garcia Medina aponta como sendo o método difuso de saneamento, que permite o afastamento de vícios processuais ao longo do procedimento. *Op cit*, p. 590.

[370] Ideia apresentada por Stephen Yeazell como método dialógico de condução do processo. O juiz fomenta as questões relevantes do processo e conduz a produção de provas, fomentando o diálogo com o grupo impactado, por meio de audiências e eventos públicos. *In* YEAZELL, S. C. ***Intervention and the idea of***

Assemelha-se aos debates dos órgãos administrativos e Legislativos. Seria utilizado como reforço das audiências, inclusive, para legitimidade das decisões judiciais.

Também o uso de recursos tecnológicos podem ser estimulados com o intuito de se promover a condução dialógica do processo estrutural[371], acrescentando-se que as consultas dos grupos ou dos membros dos grupos pode ser formulada por meio desses recursos tecnológicos.

2.7. Processo dividido em fases: fase de conhecimento e fase de implementação da decisão

Defendemos aqui a necessidade de o processo estrutural ser dividido em dois momentos específicos, quais sejam: uma fase para identificação do problema estrutural e uma fase voltada para implementação da decisão estrutural.

Nessa primeira fase, teríamos um procedimento cognitivo cuja finalidade seria o proferimento de uma decisão reconhecendo a existência do problema estrutural sem necessidade de se indicar, com precisão, quais seriam as técnicas necessárias para a solução. Reconhece-se que há um problema estrutural e que ele demanda uma solução para se chegar a um resultado de reestruturação desejada.

O julgador irá verificar que o comportamento de uma instituição está em desconformidade com o ordenamento jurídico, partindo dessa constatação para permitir uma atividade futura, que buscará atingir um resultado[372].

O art. 491 do CPC permite uma decisão judicial genérica quando não for possível a determinação do valor devido ou a apuração desse valor depender de prova demorada ou excessivamente dispendiosa.

Embora o dispositivo diga respeito somente a sentenças que reconhecem a exigibilidade de obrigação de pagar, também poderia, por analogia, aplicar-se o mesmo

---

litigation: a commentary on the Los Angeles school case. UCLA Law Review, [s.l.], v. 25, p. 244-260, 1977. *Apud* VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. São Paulo: Editora RT. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018 DTR\2018\199042018, p. 13-15.

[371] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 460.

[372] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 436.

entendimento em relação a obrigações de fazer ou não fazer quando forem o comando de uma decisão estrutural, considerando que, quase sempre, não é possível se determinar quais seriam as medidas ou técnica necessárias para se solucionar o problema.

Além disso, o art. 497 do CPC permite ao juiz, em casos de prestações de fazer ou não fazer, a concessão da tutela específica ou a tutela pelo resultado prático equivalente, mesmo que não postulado pelo requerente, com o intuito de se permitir a implementação da solução estrutural[373].

Seguindo essa mesma linha de processo bifásico, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.[374] apontam que a primeira fase do processo estrutural seria voltada à constatação do estado de desconformidade ou do problema estrutural e, a partir de então, ser estabelecida uma meta a ser atingida para a solução do problema. O conjunto probatório, nessa primeira fase, seria limitado a identificação da situação de desconformidade estrutural, conjugado à flexibilização da congruência e ampliação da participação para legitimidade do processo[375].

Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria[376] sustenta que a decisão estrutural pode não ter todos os elementos necessários para a definição das obrigações, devendo apontar somente o fim que se espera alcançar. Por tal razão, defende que essas características das sentenças estruturais exigem uma liquidação do provimento estruturante, com planos de ação específicos para sua implementação[377]. Aponta, ademais, que essa liquidação não se daria em uma única fase, sendo necessária uma nova liquidação a cada vez que

---

[373] Pela possibilidade de utilização das medidas do art. 497 do CPC, PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no novo Código de Processo Civil**. Revista de Processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 42, n. 271, set. 2017, p. 135. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 469.

[374] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 616-626.

[375] *Ibidem.*

[376] FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 168-175.

[377] A autora acrescenta: "Os processos estruturais trazem consigo, invariavelmente, essa incompletude sentencial, exatamente pela impossibilidade de o julgador mensurar em um único ato a diversidade de atos a serem executados para perseguir o objetivo colimado no processo. Faz-se uma remissão a um dos pressupostos elencados neste estudo para ilustrar a viabilidade da liquidação de sentenças estruturais: a causalidade complexa e a flexibilidade do pedido e da causa de pedir". *Op cit*, p. 173.

uma etapa da obrigação for reavaliada, tornando necessária a fixação de novas medidas estruturantes[378].

Importante ainda se apontar que a busca pela reforma estrutural não se dá por uma única solução, mas sim, por um conjunto de decisões, o que Sérgio Cruz Arenhart[379] chama de provimentos em cascata.

Mais uma vez, calcado na imprevisibilidade das consequências dos problemas estruturais, não é possível se estabelecer a dimensão do julgamento, sendo que muitas decorrências somente aparecerão no momento da implementação[380].

Será proferida uma primeira decisão, de caráter geral e principiológico, chamada de decisão-núcleo, seguida de várias outras decisões, sendo que, a cada etapa, pode ser possível uma nova decisão, ligada a várias outras, voltada para especificar, esclarecer o alcance, adequar ás situações posteriores ou resolver alguma questão relacionada à implementação. Essa rede de decisões configura a solução para o problema estrutural[381].

Conforme esclarece Owen Fiss[382], as limitações a respeito do conhecimento do comportamento da organização a ser restruturada, bem como a capacidade de sua adaptação, levam à necessidade de uma série de intervenções, com "ciclo após ciclo de medidas suplementares".

Na nossa visão, seriam casos de intermitências decisionais estruturais, assim identificadas as várias decisões proferidas no curso do procedimento, necessárias para solução de questões voltadas tanto para a delimitação do problema estrutural, quanto para possíveis identificações de soluções.

Essa intermitência decisional pode ser uma via comum em procedimentos estruturais, porquanto não seria possível ao julgador, com um único provimento

---

[378] *Ibidem*.
[379] ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 225/2013, p. 389-410. Nov 201. Disponível em: cashttps://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 02 mai. 2021.
[380] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 214.
[381] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 216-217.
[382] FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 28.

jurisdicional, englobar todas as possíveis situações. Surgindo uma nova questão que demande solução imediata, o magistrado deverá proferir uma nova decisão.

A segunda fase é destinada à implementação de metas. Nesse momento processual busca-se a execução das medidas necessárias para se alcançar as metas estabelecidas na decisão estrutural. Embora se trate de uma fase executiva, pode ela também ter uma carga cognitiva, voltada à identificação dos mecanismos para se alcançar as soluções estruturais[383].

Podemos apontar a existência de uma decisão matriz, seguida de demais decisões em cascata, que possuem as providências para se alcançar as mudanças na estrutura da instituição[384].

Em crítica a esse posicionamento dos citados autores, Edilson Vitorelli[385] afirma que essa divisão traria dois problemas: primeiro, mantem-se a cisão entre conhecimento e implementação, cognição e execução, destoante do exigido no processo estrutural; segundo, seria incompatível se estabelecer um diagnóstico do problema antes de se começar a implementação, o que só seria possível ao longo da intervenção.

O autor[386] aponta a necessidade de se reconhecer um ciclo de decisões e implementações que sejam responsivos, em que o juiz daria uma decisão parcial de mérito, seguida da instrução probatória para detalhamento dos ditames da reforma, o que o autor ainda chamou de decisões em espiral[387].

Explicando a forma de serem proferidos esses pronunciamentos judiciais, sugere a concessão de uma decisão parcial de mérito em que se impõe a obrigação de fazer a reforma, seguindo-se à produção de provas para o detalhamento das medidas a serrem tomadas, definidas em outra decisão parcial de mérito. Dessa forma, seriam proferidas decisões parciais de mérito distintas, sendo uma voltada para a definição do dever de

---

[383] *Idem*.
[384] ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. **A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 854.
[385] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 471-473.
[386] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 470.
[387] A expressão foi utilizada em razão de se reconhecer que não há apenas avanços nessas decisões, mas revisões de decisões já tomadas, para incrementá-las ou corrigi-las. *Op cit*, p. 424-426.

realização das reformas e outras para definir as providências necessárias para essa realização[388].

Essas decisões conteriam uma cláusula *rebus sic stantibus*, sendo modificadas todas as vezes que as medidas já fixadas se mostrassem equivocadas, em um verdadeiro misto de cognição e cumprimento[389].

Nesse ponto, importante se invocar a incidência do art. 505 do CPC[390], que permite novas decisões sobre questões já decididas relativas a mesma lide, quando se tratar de relação jurídica de trato continuado, sobrevindo modificação no estado de fato ou de direito. Esse é o caso dos problemas estruturais.

Apesar das críticas à ideia de processo bifásico, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. [391] trazem argumentos para afastar os problemas apresentados. Para os autores, se o juiz possuir condições, poderá já definir os meios para a solução já na decisão estrutural. Caso contrário, pode o julgador definir esses meios já na segunda fase.

2.8. Decisão estrutural: solução negociada x solução adjudicada

Conforme já salientado anteriormente, a decisão estrutural é aquela destinada a apresentar a solução para o problema de desconformidade, sendo, indubitavelmente, um pronunciamento de conteúdo complexo[392]. Sua complexidade está no fato de prescrever, após a constatação de um estado de coisas não ideal, uma norma de conteúdo aberto, na qual se indica um resultado, uma meta ou um objetivo a ser alcançado. Aqui, essa decisão é identificada como uma norma-princípio[393].

---

[388] *Op cit*, p. 470.
[389] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 424.
[390] Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:
I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença.
[391] Quanto ao primeiro problema apontado, os autores afirmam: "Essa decisão pode estabelecer, desde já, os meios para a reestruturação almejada, que será buscada na segunda fase do processo estrutural, caso o juiz tenha condições de defini-os nesse momento. Mas também é possível que esses meios sejam definidos em momento posterior, caso o juiz sinta a necessidade de, por exemplo, na segunda fase, consultar *experts* sobre os caminhos que podem ser trilhados para alcançar a meta estabelecida". Com relação ao segundo problema apontado: "Isso, porém, não significa dizer que não haja cognição nessa segunda etapa: tão ou mais importante do que identificar a meta a ser atingida (fim) é identificar e implementar os mecanismos (meios) adequados ao seu alcance".
[392] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 607.
[393] *Ibidem*.

Num segundo momento, serão estabelecidas as medidas a serem seguidas para se alcançar o resultado, indicando as condutas para o atingimento do preceito estabelecido na primeira parte. Nesse caso, a decisão é identificada como norma-regra[394].

Delineado o conteúdo da decisão estrutural, importante se definir como ele será estabelecido, se de forma negocial ou se por meio de imposição adjudicada do comando judicial.

Por toda a linha procedimental já mencionada, é natural que o processo estrutural tenha uma vertente mais dialógica, não só pelo direito envolvido, mas pela própria natureza complexa das relações que se apresentam, por vezes, como situações com origem, meio e fim desconhecidos em nível de profundidade suficiente para se saber qual o caminho a seguir.

Provavelmente, considerando a complexidade já mencionada dos problemas estruturais, pode ser preferível ao julgador incentivar a construção da decisão de forma negociada, deixando a definição de seu conteúdo a cargo dos sujeitos processuais.

A princípio, não estaríamos nos referindo à autocomposição, forma de solução de conflitos, na forma prevista e incentivada pelo art. 3º do CPC. Por outro lado, está-se propondo uma solução negociada, mesmo que sem pretensão de concessões mútuas e recíprocas para se chegar à solução. A solução negociada refere-se não somente ao objeto da demanda, mas ao reconhecimento da própria situação de desconformidade estrutural e a necessidade de um provimento estruturante para recompô-la.

Até mesmo porque, em razão da complexidade e multipolaridade que envolve os litígios estruturais, ainda que fosse a intenção das partes envolvidas compor o conflito pela via consensual, não seria possível se antever qual seria a solução ideal para o problema apresentado, pelo menos não de forma definitiva.

Deve-se permitir uma nova visão do alcance da autocomposição, voltada não especificadamente para o direito envolvido na lide, mas sim para a construção de uma decisão com a participação de todos os atingidos e responsáveis pela situação estrutural.

---

[394] *Idem ibidem*.

A consensualidade na construção da decisão mais adequada para solução estrutural impõe, indubitavelmente, a participação efetiva do grupo, normalmente por seus representantes e, quando possível, por seus próprios membros, bem como da instituição responsável pela efetivação do estado de coisas desejado[395].

Conforme destaca Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[396] a solução negociada é mais flexível, permitindo maior adaptabilidade quanto às condições, objetivos e formas de se abordar o caso estrutural.

A estrutura desse consenso deve abranger, além do reconhecimento da existência de um problema estrutural e a necessidade de uma reforma, a criação de um plano de ações, com o estabelecimento de metas, objetivos e diretrizes a serem implementadas para, prospectivamente, ser alcançado o estado de coisas ideal desejado.

Quanto ao reconhecimento do problema, imperioso que haja publicidade adequada para se permitir a participação dos interessados, com o fito de se legitimar a composição realizada. Além disso, a publicidade tem o objetivo de permitir que se conheçam as informações necessárias para identificação da situação de desconformidade, os seus limites, as possíveis soluções, a capacidade dos sujeitos envolvidos e os eventuais obstáculos a serem transpostos[397]. Com o mesmo raciocínio, também é necessária a garantia da mais ampla participação na formação negocial do conteúdo das medidas estruturantes, o que as tornará mais eficazes.

Contudo, a solução consensual, embora elevada à categoria de melhor alternativa, não passa indene de questionamentos. Owen Fiss[398] traça algumas críticas a respeito em seu artigo intitulado "*against settlement*" (contra o acordo), justamente em desfavor da tentativa de solução consensual em processos estruturais.

---

[395] Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, ao afirmarem que "quando a questão estrutural envolve discussões de política pública, a resposta consensual permite a participação ativa da comunidade – e, em especial, daqueles que são afetados pelo problema e serão atingidos pelas soluções alcançadas – no debate e na determinação de caminhos para a superação do problema, com evidentes ganhos para o regime democrático e para a pacificação social". *Op cit*, p. 192.
[396] *Op cit*, p. 190.
[397] ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 195-195.
[398] FISS, Owen. ***Against Settlement***. The Yale Law Journal, v. 93, n. 6, p. 1073-1090, 1984. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/againstsettlement.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

Resumidamente, o autor aponta que o acordo seria uma analogia a barganha civil, em que o consentimento é frequentemente obtido por meio de coerção. Acrescenta que a barganha pode ser feita por alguém que não tenha autoridade para tanto e afirma que a ausência de intervenção judicial torna seu envolvimento posterior problemático e, embora os processos sejam definidos, a justiça pode não ser feita[399].

Conforme já dito anteriormente, a facilidade de se chegar a uma solução negociada adequada vai depender do quanto se conhece do problema, dos interessados e seus pleitos e das medidas necessárias para se restabelecer ou reestruturar a situação de fato. Se esses dados são conhecidos ou previsíveis, a construção dos termos de uma composição negociada obviamente será mais fácil, figurando o juiz em um papel mais de intermediador.

Por outro lado, o desconhecimento desses elementos dificultará um acordo, até mesmo por não se saber sobre o que será ajustado para solução do problema. Nesse caso, a composição será para estabelecer a busca conjunta da solução adequada para se chegar ao estado de coisas ideal.

Todavia, não sendo possível a solução negociada, será necessária a intervenção judicial direta para impor uma solução adjudicada. Aqui poderíamos dizer que a decisão não mudaria no tocante ao seu conteúdo relacionada a solução negociada. O conteúdo, portanto, é o mesmo. A mudança, por outro lado, está em quem define esse conteúdo.

Em se tratando de uma solução adjudicada, a construção da decisão estrutural será feita pelo juiz com base na sua cognição, avaliando os argumentos dos sujeitos processuais, as provas produzidas, a legislação correlata e a situação fática de desconformidade apresentada. Inegavelmente que esse papel é bem mais difícil e complexo do que o estabelecido na solução negociada, porquanto neste, o diálogo é mais aberto e voluntário.

Edilson Vitorelli[400] aponta que essas decisões são influenciadas pelas heurísticas e por vieses cognitivos. As primeiras seriam estratégias inconscientes utilizadas para conhecer uma situação e tomar uma decisão, o que se faz com base em um atalho mental.

---

[399] *Op cit*, p. 1075.
[400] VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 435-441.

Já os vieses seriam um erro sistemático, demonstrados estatisticamente, não derivando da má percepção ou delimitações pessoais de um indivíduo[401].

O autor ainda traça algumas ponderações sobre o método deliberativo de Susan Sturm[402], que indica alguns modelos para a atuação judicial na elaboração da decisão:

1) O primeiro modelo, dividido em dois, seria aquele apegado às estruturas tradicionais do processo:
    a. O deferente, em que o juiz instrui e decide a causa, mas delega a implementação para o réu, não se comprometendo com seu desenvolvimento;
    b. O dirigente, em que o juiz decide sobre as técnicas de implementação e as impõe ao réu, mantendo a participação de outros sujeitos restrita e desenvolvimento os planos e avaliando sua eficácia.
2) O segundo modelo engloba as formas de negociação. O juiz busca a solução mediante negociação entre as partes, ficando com um papel de supervisor dos debates, distante das negociações e evitando tomada de decisões. Atuaria desbloqueando os impedimentos para o consenso. Pode-se, ainda, delegar a supervisão a especialistas.
3) O terceiro modelo é aquele em que o juiz, para decidir, ouve pessoas além das partes, como em uma audiência administrativa ou legislativa.
4) O quarto modelo seria aquele em que o juiz deixa a decisão para os peritos, sendo que ele determina o que será feito, mas os caminhos seriam definidos pelos técnicos.
5) O quinto modelo, chamado de deliberativo, admite a união de algumas vantagens dos anteriores, o juiz deve estruturar um processo deliberativo em que os envolvidos no processo estrutural dialoguem para construir uma decisão, bem como avaliar a sua adequação.

O autor chega a conclusão, diante dos modelos apresentados, de que o juiz deveria decidir inicialmente sobre a responsabilidade do réu, por meio de uma decisão parcial de

---

401 *Op cit*, p. 442.
402 STURM, Susan. ***A normative theory of public law remedies***. Georgetown Law Jornal, v. 79, n. 5, p. 1355-1446, 1991. *Apud* VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 430-433.

mérito, com a definição das metas gerais para reestruturação. Segue-se para uma fase de pré-negociação, em que o juiz, juntamente com as partes, define os grupos relevantes e os convida para participação do processo. Em seguida, o juiz conduz as partes à escolha de um mediador especializado para auxiliar nas negociações, que serão supervisionadas pelo julgador. Formulado o acordo, será ele submetido ao juiz, que realizará audiências públicas para sua avaliação. Se o acordo for inadequado, será devolvido ao grupo para reconsideração, caso contrário, será homologado, seguindo-se para a implementação das medidas.[403]

Também, quanto à construção do pronunciamento judicial, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[404] reconhecem a possibilidade de se delegar a especialistas a decisão de questões pontuais cotidianas, relacionadas à implementação da nova estrutura, o que, na visão dos autores, contribui para o sucesso das medidas previstas na decisão judicial.

2.9. Coisa julgada em processos estruturais: necessária flexibilização do instituto

O art. 502 do CPC conceitua coisa julgada como sendo a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. A partir do momento em que se alcança a imutabilidade e indiscutibilidade, o comando da decisão adquire a autoridade de coisa julgada[405], configurando uma situação jurídica que permite se qualificar essa decisão como obrigatória e definitiva[406].

Quanto ao alcance subjetivo da coisa julgada, em se tratando de demandas individuais, a definitividade somente atingirá as partes do processo, ou seja, terá alcance *inter partes*, ficando elas vinculadas à decisão judicial em razão de haverem efetivado o contraditório que resultou na solução judicial[407].

---

[403] *Op cit*, p. 432.
[404] *Op cit*, p. 223.
[405] SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. vol. 3. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 48.
[406] DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 10 ed. Salvador: Ed JusPodivm, 2015, p. 513.
[407] MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil. Processo de conhecimento**. vol. 2. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 652.

Já quanto ao seu modo de produção de feitos, dizemos que, nas ações individuais, a coisa julgada se forma *pro et contra*, ou seja, quando o pedido for julgado procedente ou improcedente[408].

No tocante às ações coletivas, a coisa julgada recebe tratamento diferenciado, principalmente quanto à extensão subjetiva e ao modo de produção de efeitos.

Na extensão subjetiva, diz-se que a coisa julgada será *erga omnes*, quando difuso ou individual homogêneo o direito, ou *ultra partes*, quando coletivo em sentido estrito, atingindo o grupo, classe ou categoria[409].

Quanto ao modo de produção de efeitos, a coisa julgada será *secundum eventum probationis*, nos casos de direitos difusos ou coletivos e sentido estrito e *secundum eventum litis*, em se tratando de direitos individuais homogêneos[410].

No tocante à coisa julgada nos processos estruturais, a princípio, seria possível se utilizar as disposições aplicáveis aos processos coletivos em geral, principalmente em relação ao alcance subjetivo, considerando a já mencionada característica de multipolaridade (sob esse ponto, vide item 2.4.2.2).

Obviamente que os efeitos de uma decisão estruturante alcançarão toda a coletividade que sofre com a situação de desconformidade e, portanto, destinatária das transformações implementadas pelas medidas estruturantes.

Com relação à imutabilidade do comando judicial, conforme já salientado anteriormente, por muitas vezes seu conteúdo é genérico e abstrato, estabelecendo, somente, a necessidade de se promover a mudança estrutural. Podemos aqui apontar um

---

[408] DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 10 ed. Salvador: Ed JusPodivm, 2015, p. 519.

[409] DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. P 518.

[410] Acrescente-se posicionamento doutrinário de que, nas ações coletivas envolvendo direitos individuais homogêneos, não se aplica a coisa julgada *secundum eventum probationis* (nesse sentido: ARENHART, Sérgio Cruz. **Coisa julgada e coletivização de interesses individuais**. *In* AMARAL, Guilherme Rizzo. MITIDIERO, Daniel (Coor.) FEIJO, Maria Angélica Echer Ferreira (Org.). **Processo Civil: estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Alberto Álvaro de Oliveira**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 429). Esse também foi o posicionamento do STJ, no julgamento do REsp 1302596/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 01/02/2016.

conteúdo mínimo que estará sujeito à imutabilidade e indiscutibilidade, qual seja, o reconhecimento do problema estrutural e a necessidade de sua restruturação.

Nada obstante, também se apontou que, em algumas situações, seria possível a definição das medidas necessárias para se promover a mudança estrutural. Nesse caso, importante se destacar que não se pode tornar imutável e indiscutível a previsão de tais medidas, porquanto a mutabilidade das situações estruturais, mormente quando da fase de implementação, é consequência natural dos problemas estruturais. Tornar essas medidas imutáveis inviabilizaria até mesmo a mudança estrutural almejada, porquanto esgotaria as possíveis soluções alternativas para se alcançar o objetivo traçado.

A inadequação da estabilidade das decisões estruturais se deve ao fato de que os processos estruturais lidam com problemas de detecção contínua, cujas escolhas de soluções são experimentalistas, com implementação progressiva, em que a avaliação dos resultados leva a um ciclo novo[411]. Ademais, o caráter prospectivo da decisão estruturante inviabilizaria se prever todas as possíveis soluções, considerando que, somente quando do enfrentamento da fase específica de restruturação é que se conseguiria definir a melhor solução.

Considere-se, ainda, que as medidas necessárias para a reforma estruturante podem surgir somente quando da análise do caso concreto. Conforme apontado por Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[412], após a decisão estrutural, novos fatos podem surgir, permitindo se identificar se o caminho está correto ou está errado, cabendo ao julgador reexaminar o conteúdo dessa decisão mesmo que transitada em julgado.

Essa possibilidade de modificação posterior de uma decisão proferida em processos estruturais foi estabelecida no art. 20[413] do PL nº 8.058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. O dispositivo é claro em se estabelecer a característica de alterabilidade da decisão em

---

411 ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 232.
412 *Op cit*, p. 245.
413 Art. 20. O juiz, de ofício ou a requerimento das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

razão de circunstâncias posteriores a ela, afastando a imutabilidade e indiscutibilidade do comando judicial.

Com efeito, quanto ao núcleo central, temos que a decisão seria definitiva, porém, quanto às medidas, serão estabelecidas e implementadas conforme se apresentem as situações fáticas enfrentadas na reestruturação da situação de desconformidade.

2.10. Cumprimento da decisão estrutural: acompanhamento e fiscalização

Conforme aponta Eduardo Sousa Dantas[414]as decisões estruturais estabelecem que o Poder Público supere a situação de inconstitucionalidade, por meio de medidas abertas e flexíveis, que demandam um constante monitoramento e acompanhamento judicial.

De toda sorte, seja de forma negociada, seja de forma adjudicada, a decisão estruturante deverá reconhecer a necessidade de reestruturação, sendo este seu conteúdo central. Aqui, poderíamos entendê-lo como um provimento de natureza declaratória.

Estabelecido seu núcleo central, passa-se, então, ao estabelecimento das medidas que serão necessárias para a mudança estrutural e a chegada ao estado de coisas ideal buscado com essa transformação. Nesse ponto, seu conteúdo tem natureza executiva, porquanto reconhece a exigibilidade de uma obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa distinta de dinheiro.

A definição dessas medidas, conforme já ressaltado, ou ficariam para um momento posterior ou, dependendo da situação concreta, teriam seus esboços traçados nessa decisão inicial, porquanto seus núcleos seriam construídos ao longo de sua

[414] DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258. Acesso em: 28 ago. 2023, p. 15.

implementação, seja pelos provimentos em cascata[415], seja pelas decisões em espiral[416]. (Sobre esse ponto, vide item 2.7)

Note-se que o PL nº 5.139/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, em seu art. 18, aponta que a decisão poderá determinar, mesmo sem pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, como a apresentação de planejamento necessário à implementação ou correção da política pública[417]. Perceba-se que, apesar da apresentação do planejamento das ações para solução do problema ser impositiva, a sua elaboração será dialógica, porquanto será objeto de debate entre o julgador, ente público, ministério público e representante da sociedade civil[418].

Na fase de cumprimento da decisão estrutural busca-se a implementação de medidas que visam a restruturação da instituição, o que foi chamado por Owen Fiss[419] de *structural injunction*, definido pelo autor como sendo um instrumento formal pelo qual o Judiciário reorganiza uma instituição burocrática para trazê-la à conformidade com a Constituição.

Defende-se que, em razão da imprevisibilidade dos resultados, essa fase deve ser feita de forma negociada com o destinatário da decisão, envolvendo a participação de

---

[415] ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 225/2013, p. 389-410. Nov 201. Disponível em: cashttps://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 02 mai. 2021.

[416] VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 470.

[417] Art. 18. Se for o caso, na decisão o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, abertas e flexíveis, que poderão consistir, exemplificativamente, em:
I – determinar ao ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória a apresentação do planejamento necessário à implementação ou correção da política pública objeto da demanda, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.
II – determinar ao Poder Público que inclua créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou determinada verba no orçamento futuro, com a obrigação de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

[418] Art. 18 (...)
§ 2º O planejamento será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor, o Ministério Público e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

[419] FISS, Owen. ***The allure of individualism***. *Iowa Law Review*. n. 78. *Iowa City: Iowa Law Review*, 1992-1993, p. 965.

vários atores, mesmo sem terem integrado a fase cognitiva[420]. Não se afasta, ainda, a possibilidade de participação cooperativa direta dos grupos envolvidos, com o fito de se trazer eficiência à decisão exequenda[421].

Também se impõe a sua divisão em fases, com cumprimento feito de forma gradual e com necessária reavaliação de cada uma das etapas cumpridas, o que permitirá o planejamento das etapas seguintes[422].

Pelo que se nota, a imprevisibilidade, que está relacionada à ausência de soluções comprovadas, bem como o desconhecimento das variáveis[423]., torna a execução da decisão estrutural uma tarefa peculiar, que demanda constante acompanhamento e fiscalização, exigindo-se a aplicação de um método de verificação para a eficiência da mudança estrutural pretendida.

Com relação a esse método, nada impediria que se aplicasse o conhecido método PDCA[424].

Conforme definem Slack, Chambers e Johnston[425], a metodologia seria a seguinte:

1) Planejar: aqui se estabelecem os objetivos, estratégias e ações, indicando as metodologias para chegar aos resultados;
2) Fazer: acompanhar a execução do planejamento apontado;

---

[420] VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. São Paulo: Editora RT. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018 DTR\2018\199042018, p. 7-8.

[421] Como caracterizador de uma execução estrutural, Edilson Vitorelli aponta: "Em outras palavras, o que torna uma execução estrutural é o seu objetivo, não a sua metodologia. O objetivo de uma execução estrutural é implementar uma decisão de reorganização do comportamento institucional que causa, permite, fomenta ou perpetua o ilícito, como forma de evitar que seus resultados se repitam, no futuro. As metodologias de execução negociada, faseada, dialogada ou cooperativa são propícias a serem aplicadas nesse contexto, mas não são constitutivas do conceito". VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. São Paulo: Editora RT. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018 DTR\2018\199042018, p. 8.

[422] *Ibidem*.

[423] *Ibidem*.

[424] O ciclo PDCA é uma metodologia que visa auxiliar no diagnóstico, análise e prognóstico de problemas organizacionais, visando a obtenção de melhores resultados. PACHECO, Ana Paula Reusing; *et al*. **O Ciclo PDCA na gestão de conhecimento: uma abordagem sistêmica.** 2010. Disponível em: http://isssbrasil.usp.br/artigos/ana.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

[425] SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 607.

3) Checar: comparar o planejamento previsto com os dados obtidos durante a execução, monitorando e medindo o processo em relação aos objetivos traçados;
4) Agir: promover ações para melhora do processo. Identificados erros ou desvios, pode-se implementar soluções para eliminá-los

A utilização do método seria uma maneira de gestão de qualidade da fase executiva e, por meio das etapas de planejamento, execução, controle e ação, haveria uma melhora na implementação das decisões e, consequentemente, na solução estrutural buscada com a reorganização da instituição.

Nesse contexto, a fase do planejamento seria estabelecida na decisão estruturante, após a manifestação de todos os envolvidos e a produção das provas necessárias, seguindo-se com o estabelecimento das metas a serem atingidas para a reestruturação institucional. Essa fase, conforme já visto, seria feita mediante um diálogo entre os envolvidos, ainda que na decisão adjudicada.

Em seguida, começaria a etapa do fazer, implementando as medidas estruturantes necessárias para se promover as mudanças tópicas e específicas para se chegar ao resultado final. Durante essa etapa, também necessário o diálogo e participação constante dos envolvidos, principalmente do grupo ou dos grupos e da instituição, momento, também, em que o julgador poderá ser valer de especialista para auxiliá-lo nesse acompanhamento e fiscalização.

Na fase de checar, seria feita a análise dos resultados decorrentes da implementação das medidas, verificando-se sua efetividade e a consequente modificação da situação fática apresentada.

Finalizando, na fase de agir, por meio de dados colhidos das etapas anteriores, seria possível se promover ações para melhoria da implementação da decisão, inclusive, a identificação de novas medidas, ou, ainda, de que aquelas apontadas são inócuas. Com base nos dados dessa última fase, o julgador, em conjunto com o grupo e a instituição, poderá estabelecer e construir medidas aptas a promover a mudança estrutural e se chegar ao estado de coisas ideal.

3. DIÁLOGOS: O RELACIONAMENTO ENTRE OS PODERES E DEMAIS INSTITUIÇÕES

3.1. Diálogos institucionais: identificação do instituto como elemento balizador da relação entre os Poderes

Inicialmente, cabe destacar que, no âmbito doutrinário, faz-se referência ora a diálogos constitucionais ora a diálogos institucionais, ambos se referindo à ideia de identificação de quem deve dar a última palavra sobre a interpretação da Constituição.

Os diálogos entre poderes, especialmente no contexto do *judicial review*[426], aparecem como um tema relevante de estudo na doutrina jurídica. Referem-se à interação e ao equilíbrio entre os diferentes poderes, principalmente entre o Judiciário e o Legislativo, sendo fundamental para compreender como a democracia e o Estado de Direito se revelam na prática.

O termo aparece como uma categoria utilizada para qualificar a interação entre os poderes no que se refere à interpretação e aplicação da Constituição, resultado de uma conversa, sem que haja uma disputa sobre a melhor interpretação ou a última palavra a ser dada[427].

A partir de artigo de Peter Hogg e Allison Bushell, Rodrigo Brandão[428]refere-se ao termo diálogos constitucionais como sendo a ideia de que as cortes não dão a última palavra, mas apenas catalisam um diálogo que pode levar à rediscussão da questão pelo parlamento, perdendo sentido o problema do caráter contramajoritário das decisões.

A teoria dos diálogos institucionais revela-se como uma proposta para a interação entre os tribunais e os responsáveis pela implementação de políticas públicas, aparecendo como uma ferramenta para resolver o problema da legitimação democrática na revisão

---

[426] A expressão se refere ao controle judicial das leis nos Estados Unidos.
[427] GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p117 p. 120.
[428] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012, p. 273.

judicial, porquanto rejeita a ideia de que as reivindicações da supremacia legislativa e a tutela jurídica de direitos seriam incompatíveis e excludentes[429].

Estaria a teoria relacionada à ideia de que o Judiciário não tem o monopólio da interpretação constitucional, sendo que a revisão judicial deve envolver um diálogo, produzido por meio de um processo de elaboração compartilhada entre todos os atores constitucionais, com o fito de se alcançar uma ordem constitucional legítima e representativa[430].

O ideal dessas teorias é estabelecer uma solução para que os direitos e a Constituição sejam protegidos não só pelo Poder Judiciário, mas também pelos outros Poderes, o que evitaria os riscos da judicialização da política e do "ativismo judicial", inerentes aos Estados que sustentam a supremacia judicial[431].

Conforme Roberto Gargarella[432], os pontos relevantes das teorias são: 1) restabelecimento do equilíbrio entre os poderes na busca da legitimidade democrática; 2) *weak judicial review* em oposição ao ativismo judicial; 3) concretização de direitos fundamentais em favor dos seguimentos minoritários.

Ainda é importante se destacar que, no tocante ao controle de leis pelo Judiciário, os diálogos institucionais permitiriam, conforme suas bases teóricas, uma resposta do Poder Legislativo após a decisão judicial[433], o que, da mesma forma, poderia ser aplicado ao Poder Executivo no tocante à implementação deficitária ou ineficiente de uma política pública.

Nessa linha, a ideia de diálogo deve ser buscada como uma forma de interação entre os poderes, que somam esforços para implementação e interpretação da

---

[429] Nesse sentido, OLIVEIRA, Leandro Correa de. **O judicial review permite um diálogo entre poderes**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-nov-23/leandro-oliveira-judicial-review-permite-dialogo-entre-poderes/. Acesso em: 20 nov. 2023.

[430] BATEUP, Christine. **The dialogic promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue**. Brooklyn Law Review, 71 Brook. L. Ver. p. 1109 – 1180, 2006. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/228603573.pdf. Acesso em: 21 out. 2023, p. 1118.

[431] MARQUES, Gabriel Lima. LOIS, Cecília Caballero. **Reforma política e diálogos institucionais: novas possibilidades de superação da judicialização da política no Brasil**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=470e7a4f017a5476. Acesso em: 11 set. 2023.

[432] GARGARELLA. Roberto. ***La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial***.
Barcelona: Ariel, 1996, p. 128.

[433] CLÈVE, Clèmerson Merlim. LORENZETTO, Bruno Meneses. **Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade**. https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/. Acesso em: 15 mai. 2023.

Constituição e dos demais atos do Poder Público. Essa relação não pode permitir uma supremacia de um sobre o outro, levando-se em conta, ademais, a capacidade institucional de cada um dos envolvidos. Tampouco se deve permitir que um dos poderes, o Judiciário, na maioria das vezes, dê a palavra final sobre o assunto[434].

Pode-se acrescentar que o diálogo proporciona uma atuação judicial mais interativa, educativa, pedagógica, com indicação de falhas, invalidades e até com supressão de omissões, além de permitir a participação, a complementação ou a retificação da decisão judicial com deferência aos outros poderes[435].

Nesse interim, podemos identificar, nas técnicas dos diálogos, algumas características relevantes, capazes de permitir uma melhor atuação e legitimidade: 1) atuação igualitária conforme a capacidade institucional, sem sobreposição de um sobre o outro ou última palavra atribuída a um só; 2) interação constante na tomada de decisões (políticas ou judiciais); 3) decisão construída a partir de cooperação entre os atores envolvidos, não só entre os Poderes, mas entre eles e a sociedade ou grupos atingidos[436].

Conforme destaca Rodrigo Brandão[437] a vantagem dos diálogos seria reconhecer as falhas e virtudes dos atores institucionais e que a interação entre eles, no sistema de separação de poderes, contribui para a construção de um melhor processo deliberativo.

Além disso, o modelo dialógico afasta a ideia de última palavra do Judiciário, pois cria um diálogo institucional e traz como benefício o comprometimento das instâncias políticas em cumprir a decisão judicial, diminuindo o já mencionado efeito *backlash*[438].

---

[434] Nesse sentido, Godoy e Machado Filho afirmam que, com relação ao STF, seu papel não deve ser compreendido como competência para última palavra, mas sim como um ator fundamental, um expert, não soberano ou exclusivo quanto à interpretação e aplicação da Constituição. *Op cit,* p. 121.
[435] GODOY, Miguel Gualano de. MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022, p. 122. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p 118. Acesso em: 08 jan. 2023.
[436] Nesse sentido, Godoy e Machado Filho apontam que os "diálogos institucionais transcendem os arranjos tradicionais marcados por uma inteiração protocolar, formal e burocratizada entre os Poderes. São, pois, uma possibilidade de aperfeiçoar e aprofundar a democracia, de modo a torná-la mais dinâmica pelo engajamento de todos os atores nas deliberações e decisões. *Op cit*, p. 125.
[437] *Op cit*, p. 288.
[438] TUSHNET, Mark. ***A response to David Landau***. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 59-61.

Acrescente-se importante contribuição de Conrado Hübner Mendes[439], ao dividir as teorias dos diálogos em duas categorias: 1) a que propõe a decisão judicial a partir da interação com o legislador; 2) e a que define o diálogo como produto da separação de Poderes, conforme o desenho institucional estabelecido. Na primeira hipótese, o autor reconhece o caráter endógeno do diálogo, enquanto que na segunda, o caráter exógeno.

O autor aponta a existência de diálogo percebido e administrado pela corte de uma forma passiva e ativa. No primeiro caso, a corte realizaria um papel propulsor, catalisador e supervisor, o que equipara à autocontenção, com maior propensão ao diálogo. No segundo caso, atuaria de forma regente e diretora, o que corresponderia ao "ativismo judicial", fazendo prevalecer a supremacia judicial[440].

Dessa forma, o diálogo seria mais propício quando as cortes atuassem de forma mais minimalista, com prevalência da autocontenção, o que, naturalmente permitirá mais espaço para deliberação dos outros Poderes, bem como dos terceiros envolvidos e da sociedade.

Embora o alcance dos diálogos aqui apresentado seja necessário para se ter entendimento do tema, o processo estrutural demanda uma estrutura dialógica que vai além da ideia apontada acima. Exige-se, para a solução de um estado de coisas desestruturada não só as ideias de última palavra ou legitimação da atuação, mas também de participação efetiva para eficácia da decisão estrutural.

3.2. Diálogos institucionais com sentido de ampla participação

Imperioso que nos valhamos das características dos diálogos já mencionadas para, em maior ou menor grau, aplicá-las às demandas estruturais com a finalidade especifica de se permitir a conversa, reciprocidade, cooperação e deferência na tomada da decisão judicial.

Dessa forma, para a presente dissertação, o termo diálogos institucional não se refere somente a questões envolvendo a interpretação constitucional, mas também à relação entre Poderes, entre Poderes e outras instituições e entre Poderes e a própria

---

[439] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em ciência política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 99.
[440] *Op cit*, p. 121-122.

sociedade, quando envolver qualquer decisão judicial que esteja relacionada a implementação, a correção ou a efetivação de uma política pública.

Nesse ponto, o diálogo deve envolver todo aquele que, direta ou indiretamente, faz parte da situação de desconformidade estrutural, mormente em se considerando a necessidade de legitimação e conformação da decisão.

Diante da identificação de um litígio estrutural, é necessário que se reconheça o estado de coisas e se promova medidas estruturais por meio de um diálogo institucional, com a preservação da área de atuação de cada poder[441].

Conforme asseveram Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[442], o processo estrutural assemelha-se a uma arena de debate, em que as posições e interesses envolvidos possam ser ouvidos para interferir na formação da decisão judicial, sendo um ambiente democrático de participação.

Sebastián Linares[443] esclarece que o litígio de reforma estrutural dá margem para um diálogo democrático genuíno, convertendo as cortes em um ator com esse poder de agenda e o congresso com a última palavra institucional. O autor ainda menciona que, nos processos estruturais, existe um diálogo interorgânico entre as cortes e o congresso, que começa antes da decisão judicial e segue no cumprimento da decisão, valendo-se de um mecanismo de monitoramento.[444]

Todas as características já mencionadas sobre a participação (sob esse ponto, vide item 2.3) no processo estrutural evidenciam a atipicidade dos meios de acesso dos

---

[441] Nesse sentido, RODRIGUES, Francisco Lisboa. **Direito comparado e transjusfundamentalidade – o estado de coisas inconstitucional no STF**. *In* MIRANDA, Jorge. GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz. ARRUDA, Gerardo Clésio. CARMO, Valter Moura do. (org.) **Diálogo ambiental, constitucional e** internacional. v. 6. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016, p. 441.

[442] *Op cit*, p. 117.

[443] LINARES, Sebastián. "**El diálogo democrático entre las cortes y las instituciones representativas**". Revista Mexicana de Sociologia, v. 70, n. 3, jul.-set. 2008, p. 484-549 (p. 510). Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000300003>. Acesso em: 20 mai. 2023.

[444] Essa postura é denominada por Garavito e Franco como sendo um "ativismo judicial dialógico", esclarecendo que "[...] las sentencias estructurales pueden fomentar y profundizar, en lugar de inhibir, la deliberación democrática y la responsabilidad pública de las autoridades, al estimular mecanismos participativos posteriores a la sentencia que faciliten um involucramiento continuado de los actores y allanen la rendición de cuentas pública efectiva. Hemos denominado esa repercusión potencial del activismo judicial dialógico como ele 'efecto participativo' de los casos estructulares". GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. ***Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global***. Tradução de Carlos Morales de Setién Ravina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A., 2015, p. 143.

interessados e atingidos pela decisão reestruturante. O Judiciário e o processo são o palco para essas intervenções e o julgador, seu intermediador. Deve-se, portanto, levar em consideração todas as manifestações para construção da medida judicial, mormente para sua eficácia no plano fático de alteração do estado de coisas.

A natureza de um provimento estruturante demanda o constante diálogo, considerando sua flexibilidade decorrente dos testes de efetividade da medida[445], acrescentando-se que o processo estrutural sistematizado nesses termos oportuniza a participação de grupos que estariam excluídos dos espaços deliberativos, bem como chama a atenção de outros segmentos sociais alheios ao problema[446].

3.3. Diálogos com entidades e órgãos

Tendo por base as teorias dos diálogos institucionais, importante se tecer algumas considerações sobre sua aplicabilidade no que se refere às interações necessárias envolvendo a implementação de uma política pública.

Conforme já mencionado anteriormente, o caráter complexo e policêntrico das lides estruturais estabelece a necessária identificação de pluralidade de interesses envolvidos, sejam eles públicos ou privados, de indivíduos ou de grupos (como titulares do direito). Essa verificação leva à conclusão de que a relação dialógica que deve se estabelecer terá, inevitavelmente, um alcance proporcional à complexidade do litígio.

Uma decisão dialógica permite que o julgador se converta em um ator com poder de agenda, assumindo uma postura de diálogo na construção e acompanhamento da decisão. Essa agenda envolve a definição da situação como merecedora de uma atenção qualificada, além de estabelecer a possibilidade de se obrigar os atores envolvidos a tratar dessa situação, bem como deliberar sobre as alternativas para a decisão e controlar a execução do comando judicial[447].

---

[445] Nesse sentido, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, *op cit*, p. 121-123.
[446] NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista Estudos Institucionais, v. 8,n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022, p. 129.
[447] LINARES, Sebastián. "**El diálogo democrático entre las cortes y las instituciones representativas**". Revista Mexicana de Sociologia, v. 70, n. 3, jul.-set. 2008, p. 484-549 (p. 510). Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000300003>. Acesso em: 20 mai. 2023.

Essa participação no processo estrutural decorre da necessidade de diálogo entre o julgador e todos os atores envolvidos, inclusive, a sociedade atingida. Não se pode limitar o diálogo somente entre os Poderes, mas também entre as instituições destinatárias da determinação judicial, sejam elas entidades, órgãos ou grupos (organizados ou não).

Isso nos leva à ideia de que não só os Poderes devem dialogar, mas também todas as entidades e órgãos responsáveis pela efetivação de direitos por meio da implementação de uma política pública e que, de alguma forma, possam contribuir para a solução.

Exemplos desse diálogo cooperativo, voltado inclusive para a superação de possível incompetência técnica do Judiciário para atuar em causas estruturais, inclui, no cumprimento da decisão judicial, a participação de entidades especializadas com capacidade técnica de elaboração, fiscalização e implementação da decisão estrutural.

Na África do Sul, a Corte Constitucional desenvolveu o compromisso significativo, apresentado como um remédio para estreitar o diálogo entre a Administração Pública e os grupos afetados, que atuarão em conjunto para elaboração do plano específico para, posteriormente, submetê-lo à homologação judicial[448].

Nos Estados Unidos, podemos citar o *special master*, um especialista destinado à supervisão do remédio estrutural quando se está diante de assuntos que exijam conhecimentos técnicos ou de identificação mais complexa[449]. Seria um auxiliar do juízo designado para o exercício dessa atribuição técnica.

No Brasil, exemplo importante se refere ao Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), criado para monitorar e elaborar relatórios sobre o cumprimento das soluções determinadas na ACP do carvão, composto por especialistas técnicos e terceiros independentes[450].

---

[448] SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, P. 108-109.

[449] ERAMUS, Deon. HORNIGOLD, Angus. ***Court supervised institutional transformation in South Africa. Potchefstroom Electronic Law Journal/Pothhefstroomse Elektroniese Regsblad,*** v. 18, n. 17, p. 1462. *Apud* NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista Estudos Institucionais, v. 8,n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022, p. 124.

[450] ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: **reflexão a partir do caso da ACP do carvão**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 486.

Importante se salientar que o diálogo entre as partes também é salutar para uma solução adequada da lide estrutural, visando permitir uma exata dimensão da situação-problema, o que é possível com o uso das técnicas processuais de solução consensual de conflitos[451].

3.4. Os elementos processuais catalisadores do diálogo

Embora não se possa admitir como taxativos os institutos processuais balizadores dos diálogos, importante mencionar os que estão previstos na legislação processual, assim o fazendo para evitar uma resistência à criação procedimental sem respaldo legal e jurídico. Todavia, não pretendemos esgotar, com as menções a seguir, as previsões de elementos processuais destinados a permitir e ampliar o debate cooperativo.

Apesar do diálogo ser uma ideia necessária para a reestruturação da situação de desconformidade estrutural, Miguel Gualano de Godoy[452] sustenta que é necessária a previsão normativa para que o instituto não seja uma voluntariedade dos Poderes.

Como toda disciplina tem como marco inicial os princípios, também aqui se aponta essas fontes para permitir a maximização da estrutura participativa no processo, iniciando com o princípio da cooperação. O princípio tem previsão expressa no art. 6º do diploma processual, estabelecendo que todos os sujeitos devem cooperar entre si para que a decisão de mérito seja justa e efetiva[453].

Para Hermes Zaneti Jr.[454] a ideia de democracia participativa pressupõe um modelo normativo com a institucionalização de procedimentos democráticos que assegurem condições de comunicação. Um discurso democrático entre o julgador e as partes, em

---

[451] Nesse sentido, ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexão a partir do caso da ACP do carvão**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 488.

[452] GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese (Doutorado em direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

[453] Conforme Daniel Mitidiero "o contraditório acaba assumindo novamente um local destaque na construção do formalismo processual, sendo instrumento ótimo para a viabilização do diálogo e da cooperação no processo, que implica, de seu turno, necessariamente, a previsão de deveres de conduta tanto para as partes como para o órgão jurisdicional (deveres de esclarecimento, consulta, prevenção e auxílio)". *In* MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil. Pressupostos sociais, lógicos e éticos**. Luiz Guilherme Marinoni e José Roberto dos Santos Bedaque (Coordenadores). **Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil**. V.14. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 102.

[454] ZANETI JUNIOR, Hermes. **Processo Constitucional: O modelo constitucional do processo civil brasileiro**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 55-61.

colaboração para se obter uma solução construída conjuntamente, com justificação racional e aceitação pelos atores envolvidos, expõe uma visão cooperativa do processo.

Sendo visto como um adendo ao princípio do contraditório[455], esse modelo comparticipativo[456] seria o mais adequado para se permitir que o Poder Judiciário possa promover a mudança estrutural, favorecendo a legitimação democrática e um provimento efetivo, alcançado por meio do diálogo[457].

Outro princípio relacionado ao tema é o da proibição de decisão surpresa, definido no art. 10 do CPC[458]. Pelo princípio, há um dever de consulta por parte do magistrado que, antes de decidir, deve permitir a manifestação das partes sobre elementos de fato ou de direito ainda não discutidos no processo, ainda que deles possa conhecer de ofício. Na visão de Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim[459]trata-se de um dever de diálogo, advindo da proibição de decisões surpresa.

Também se reconhece no art. 139, inciso IV, do CPC[460], a existência das cláusulas gerais executivas, prevendo provimentos voltados para o cumprimento de uma decisão estrutural. Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira[461] reconhecem no dispositivo mencionado, bem como no art. 536, parágrafo 1º do CPC[462], uma base normativa para execução de decisões estruturantes.

---

[455] Nesse sentido, BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 65. DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil**. Parte Geral e processo de conhecimento. 18ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 126.

[456] NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiva: Juruá, 2008, p. 215.

[457] SARAIVA, Carolina Barros. **Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 217.

[458] Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

[459] *Op cit*, p. 123.

[460] Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:
(...)
IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

[461] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019, p.349.

[462] Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.
§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

Henrique Alves Pinto[463] aponta que o art. 497 do CPC[464], que prevê técnicas para cumprimento da tutela específica ou tutela pelo equivalente prático, também seria um mecanismo para implementação de decisão estrutural.

Faz-se referência, ainda, a figura do *amicus curiae*[465], bem como a realização de audiências públicas[466], como previsões específicas do CPC que admitem a participação democrática no procedimento estrutural, sendo de grande valia para fomentar o diálogo.

Importante também o destaque do art. 1.040, inciso IV, do CPC[467], que se refere à necessidade de comunicação ao órgão, ente ou à agência reguladora para fiscalização da aplicação do entendimento firmado no recurso repetitivo, em se tratando de questões relativas à prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização. O dispositivo tem utilidade na fase de cumprimento da decisão estruturante, porquanto servirá de norte para acompanhamento e fiscalização, justamente com o fito de se ter, por entes especializados, a avaliação dos resultados para elaboração do planejamento adequado para se conseguir chegar ao estado de coisas ideal. Pode haver uma grande colaboração dos entes da administração pública na solução da crise estrutural.

Ainda no campo Legislativo, importante se fazer referência ao Projeto de Lei nº 736[468], de 2015, que, entre outros pontos, dispõe sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. O projeto estabelece as regras para que o

---

463 PINTO, Henrique Alves. **A condução de decisões estruturais pelo código de processo civil de 2015**, *In In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 413.

464 Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

465 A participação do *amicus curiae* se dá em razão de um interesse institucional, colaborando coma disponibilização de elementos informativos necessários para o julgamento, auxiliando na solução da controvérsia. *In* SANTANA, Viviane Nobre. **A participação do *amicus curiae* em decisões judiciais e sua consequente contribuição para efetivação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 9, nº 1. Abr. 2019, p. 446.

466 Previsão para o procedimento do IRDR (art. 983, § 1º) e dos recursos repetitivos (art. 1.038, II).

467 Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:
(...)
IV - se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

468 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 736 de 11 de novembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010. Acesso em: 26 set. 2023.

STF reconheça o estado de coisas inconstitucional[469], quando então será elaborado o compromisso significativo, que visa a efetivação do preceito fundamental inobservado[470].

O compromisso significativo será elaborado em constante diálogo entre o Poder Público e os segmentos afetados, com observância ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, com preservação de suas competências e prerrogativas, bem como respeito à legitimidade dos chefes do Poder Executivo na definição de prioridades da ação de governo, respeitada, ainda, a competência para elaborar e implementar políticas públicas[471].

A previsão dialógica do cumprimento da decisão também é estabelecida no citado projeto, apresentando-se como marco significativo a participação de todos os envolvidos, bem como a possibilidade de avaliação e correção das medidas já estabelecidas[472]. Na

---

[469] Art. 2º A Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 9º-A. O Supremo Tribunal Federal poderá reconhecer o estado de coisas inconstitucional como fundamento para o deferimento de pedido de medida liminar ou para a decisão definitiva de mérito na arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso verificados, cumulativamente, os seguintes pressupostos:
I – constatação de um quadro de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, perpetrada pelo Estado, por ação ou omissão, que afete número significativo de pessoas e impeça a preservação do mínimo intangível assegurador da dignidade humana;
II – falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, que gere a violação sistemática dos direitos, a perpetuação ou o agravamento dessa situação;
III – previsão expressa, no texto constitucional, de políticas públicas que necessitem de concretização."
[470] Art. 9º-B. Reconhecido o estado de coisas inconstitucional, nos termos do art. 9º-A, o Supremo Tribunal Federal determinará a celebração de compromisso significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados pela ação ou omissão, com o intuito de tornar efetivo o preceito fundamental, ponderados os princípios e normas constitucionais envolvidos.
Parágrafo único. O compromisso significativo consiste em constante intercâmbio entre os segmentos populacionais afetados e o Estado, em que as partes tentam celebrar acordo para a formulação e implementação de programas socioeconômicos que visem a afastar a violação ao preceito fundamental detectada."
[471] O dispositivo citado estabelece, *verbis*:
Art. 9º-C. O compromisso significativo, de que trata o art. 9º-B, observará as seguintes diretrizes, para que seja considerado válido e eficaz:
I – observância ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, mediante a preservação de suas competências e prerrogativas constitucional e legalmente fixadas;
II – respeito às balizas orçamentárias previstas constitucionalmente e nas leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais;
III – respeito às vinculações orçamentárias constitucionalmente fixadas;
IV – respeito à destinação legal dos recursos que integram os fundos da administração pública;
V – compatibilidade com as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
VI – observância à disponibilidade financeira dos entes federados interessados;
VII – respeito à legitimidade dos Chefes do Poder Executivo na definição de prioridades da ação governamental e à sua competência precípua de elaborar e implementar políticas públicas com vistas à concretização dos direitos fundamentais com assento constitucional.
[472] Tal previsão aparece na redação do art. 9ª-D, *verbis*:
Art. 9º-D. São requisitos necessários à celebração do compromisso significativo, de que trata o art. 9º-B, na decisão liminar ou definitiva de mérito:

própria justificação do projeto se aponta a necessidade de uma solução construída de forma pactuada, participativa e sob a fiscalização do Poder Judiciário

I – fixação de diretrizes específicas pelo Supremo Tribunal Federal a serem observadas pelo Poder Público responsável e segmentos afetados na autocomposição do conflito constitucional submetido à apreciação judicial;
II – designação dos interlocutores do Poder Público e das comunidades ou pessoas afetadas que se responsabilizarão pela efetividade do compromisso significativo;
III – prestação de informações periódicas pelas partes envolvidas ao Supremo Tribunal Federal nos prazos estipulados;
IV – designação de representante do Supremo Tribunal Federal incumbido de fiscalizar, a cada etapa, a evolução das tratativas com vistas ao êxito do compromisso significativo;
V – construção compartilhada e autônoma, pelo Poder Público responsável e pelos segmentos populacionais afetados, da solução para o caso analisado, para a concretização do preceito fundamental pleiteado;
VI – previsão de arbitramento da questão pelo Supremo Tribunal Federal na hipótese de insucesso na efetivação do compromisso significativo.

4. O REFORÇO DOS DIÁLOGOS DESDE O PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE A PARTIR DE CASOS CONCRETOS

O Poder Judiciário, em razão do princípio da demanda ou da inércia, só atua por meio de provocação e, portanto, não estaria apto a iniciar um diálogo para solução de um problema estrutural[473]. Por outro lado, iniciado o processo, seus institutos permitem que se estabeleça uma estrutura dialógica com o fito de construir uma solução justa e adequada para o problema. O processo estrutural seria, portanto, o instrumento capaz de promover o fortalecimento do diálogo entre os atores envolvidos.

Apontadas essas premissas, importante se avaliar os casos concretos para se conferir se os institutos apontados permitem o reforço do diálogo entre os atores envolvidos.

Mais especificamente com relação ao STF, faço menção ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC[474], órgão pertencente à Assessoria de Apoio à Jurisdição, criada na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso com atribuição de apoio à atuação dos gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas. Importante se destacar a composição dos órgãos de assessoramento por especialistas de área e subáreas de conhecimento em economia, políticas públicas, processos estruturais, métodos consensuais de solução de conflitos e estatística[475].

Antes, havia o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos – CADEC, com objetivo de auxiliar na resolução de processos que buscam reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição

---

[473] Esse início se dá dentro das esferas deliberativas dos Poderes tradicionais, por meio dos representantes eleitos, na forma das previsões constitucionais.

[474] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regulamento da Secretaria**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/RegulamentodaSecretariadoSTFatualizadoatoAR272023compilado.pdf.

[475] Conforme consta na Administrativa 1 Distrito Federal, o "Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) terá a atribuição de apoiar, sob demanda, a atuação dos Gabinetes na identificação e no processamento de ações estruturais e complexas. A título ilustrativo, o NUPEC poderá, mediante solicitação da Presidência ou dos Gabinetes de Ministros: (i) emitir notas técnicas e relatórios sobre temas discutidos em processos estruturais e outros processos dotados de especial relevância e complexidade; (ii) auxiliar na construção de indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade das medidas determinadas nesses processos; e (iii) prestar apoio para a supervisão e o monitoramento da implementação das decisões, inclusive mediante a produção de relatórios e o suporte para a criação de Salas de Monitoramento para cada processo estrutural." Disponível em: https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/128452/conteudo.pdf.

Federal. O órgão tinha a atribuição de relatar e reavaliar as ações com a periodicidade máxima de 6 meses, manifestando-se, então, pela conveniência e eficácia das ações e formulando, se for o caso, ajustes para o enfrentamento do problema estrutural ou complexo (art. 6º, da Resolução nº790/22)[476].

A criação desses órgãos é de relevância ímpar no tocante ao monitoramento da implementação e efetivação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, permitindo a tomada de decisões estruturantes de maneira mais eficiente, conforme já reconhecido no item 3.3 dessa dissertação.

Dentre os vários casos concretos apontados pela doutrina como sendo de natureza estrutural, fala-se da ACP do carvão e a ADPF nº 347 como sendo os primeiros a envolver o tema na jurisdição nacional.

No caso da ACP do carvão[477], o Ministério Público Federal ajuizou a ação postulando a criação e implementação de plano de recuperação das áreas degradadas pela mineração no município de Criciúma. A sentença determinou a apresentação de plano de recuperação, com a imposição de medidas voltadas ao cumprimento da decisão e fiscalização por parte do órgão ministerial. Ainda se estabeleceu a incidência de multa coercitiva e a possibilidade de contratação de terceiros para a elaboração do projeto de recuperação em caso de inércia dos réus.

O cumprimento da decisão, iniciado nos anos 2000 e seguindo até os dias atuais, deu-se com ampla participação, que visou, num primeiro momento, a colheita de informações necessárias para se adotar as medidas para a reparação ambiental. Colhidas as informações, o MPF estabeleceu as medidas para se padronizar o plano de recuperação. Com base nessas especificações, os réus foram obrigados a apresentar o plano conforme o padrão indicado pelo MPF, atividade realizada também sob a orientação do Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), criado para propor soluções e técnicas para atingir o escopo da decisão estruturante.

---

[476] BRASIL. Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf.

[477] BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região. Ação Civil Pública n. 93.8000533-4. 4ª Vara Federal de Criciúma. Autor, Ministério Público Federal. Réu Nova Prospera Mineração S.A e outros. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&selForma=NU&txtValor=938000533 4&sel Origem=SC&acao=consulta_processual_valida_pesquisa. Acesso em: 06 ago. 2023.

No que se refere à ADPF nº 347[478], teve como objetivo o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Foram postuladas diversas medidas com o fito de se afastar a situação precária em que se encontravam as prisões do Brasil. Proposta a ação, foi deferida liminar com relação a duas dessas medidas, quais sejam: realização da audiência de custódia e o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. No julgamento do mérito, determinou-se medidas específicas dirigidas à União, Estados e Distrito Federal, com participação do CNJ, para que elaborassem em 6 meses e executassem em 3 anos planos para a solução da situação de desconformidade estrutural.

A decisão vem sendo objeto de cumprimento até os dias atuais, tendo-se notícias de que houve reunião do então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso, com o então Ministro da Justiça, Flávio Dino, para discorrer sobre o cumprimento da decisão, demonstrando, pois, um constante diálogo e aproximação dos entes no cumprimento da decisão[479].

Além desses dois processos citados pela doutrina como estruturais, importante se fazer considerações a respeito de outros relevantes casos que podem ser utilizados para se aferir o fortalecimento dos diálogos no cumprimento das medidas determinadas.

O primeiro desses casos é a ADPF nº 709[480], proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, juntamente com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Comunista do Brasil – PcdoB, Rede Sustentabilidade, - REDE, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, que teve por objeto o questionamento a respeito de falhas e omissões do Poder Público no combate a COVID-19 entre os povos indígenas.

---

[478] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 347**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Requeridos: União e outros. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347InformaosociedadevF11.pdf.

[479] DIÁLOGO INSTITUCIONAL: Barroso entrega a Dino decisão que reconheceu a violação de direitos nas prisões. **CONJUR**. 20 out. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-out-20/barroso-entrega-dino-decisao-violacao-direitos-prisoes/. Acesso em: 06 jan. 2024

[480] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 709**. Requerentes: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, juntamente com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Comunista do Brasil – PcdoB, Rede Sustentabilidade, - REDE, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: União e outros. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986.

Em sede liminar, foi proferida decisão para que fossem instaladas barreiras sanitárias, na forma de plano a ser apresentado pela União, ouvida a Sala de Situação, criada para gestão de ações de combate à pandemia referente aos povos indígenas, com participação das comunidades indígenas, Procuradoria da República e Defensoria Pública da União. Determinou-se, ademais, a elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, a ser elaborado em acordo entre a União e Conselho Nacional de Direitos Humanos, com participação das comunidades indígenas.

Dentre as premissas da decisão, verifica-se a preocupação pela necessidade de diálogo institucional entre Poder Executivo e Judiciário no que toca à implementação de políticas públicas, com referência à necessidade de um planejamento adequado[481]. Para tanto, foi criada a Sala de Situação para o tratamento das questões sanitárias dos povos indígenas; plano de instalação das barreiras sanitárias; reuniões de grupo de trabalho designado para formular plano de combate ao enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas, com a sua participação, a participação de especialistas, de técnicos e de sanitaristas.

Há uma preocupação e reconhecimento, na decisão do Ministro Relator, a respeito da falta de capacidade institucional para se solucionar a questão, considerando a necessidade de conhecimentos técnicos e a necessária atuação de várias instituições para efetivar políticas públicas relacionadas ao assunto. Por tal razão, estabeleceu a necessidade de um diálogo institucional com a mais ampla participação[482].

---

[481] Um trecho da decisão espelha bem essa questão: "A decisão cautelar buscou, essencialmente, promover um diálogo institucional entre esta Corte e o Poder Executivo, de forma a possibilitar a construção de uma solução para a questão indígena que contasse com o apoio e a expertise deste poder. Buscou, ainda, estabelecer um diálogo intercultural entre Poder Executivo, Poder Judiciário e povos indígenas, prática que, além de ser determinada por documentos internacionais de que o Brasil é signatário, abre caminho para que os principais afetados pela política pública em questão possam contribuir para seu aperfeiçoamento".

[482] Essa preocupação é constatada no seguinte trecho da decisão cautelar: "No que respeita à necessidade de diálogo institucional, a presente decisão cautelar – em virtude de sua urgência – é proferida com base em informações inevitavelmente incompletas. As medidas requeridas implicam, ademais, a mobilização de múltiplas instituições e agentes, com expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação. Demandam a tomada de posição sobre temas a respeito dos quais as capacidades institucionais do Supremo Tribunal Federal podem ser limitadas. Nesse sentido, é imprescindível que se estabeleça uma interlocução entre os distintos órgãos do Poder Executivo e o Poder Judiciário, para que se busque, tanto quanto possível, uma solução consensual para o problema posto por essa ação".

No andamento processual da ADPF em comento[483], verifica-se que a União encaminhou o plano para manifestação da APIB, PGR, DPU e CNJ. Em sequência, o Relator determinou adequações no que se refere às barreiras sanitárias. Nova versão do plano foi apresentada, recebendo homologação parcial quanto ao plano de barreiras sanitárias, mas com ajustes de objeto, prazo e condições. Determinou-se, ainda, o restabelecimento da Sala de Situação para aprimoramento e monitoramento do caso. Apresentada a terceira versão do plano geral, entendeu-se pela sua execução provisória, mas ainda sem homologação, indicando-se a apresentação de novo plano com os ajustes solicitados. Uma quarta versão foi apresentada, recebendo homologação parcial, com a afirmação de estar genérico, impossibilitando o monitoramento de sua execução. Apesar de grande dificuldade no cumprimento das medidas estabelecidas, percebe-se o constante diálogo na tentativa de solução da questão.

Inegável a característica estrutural em relação às medidas tomadas. O caráter de monitoramento e autocontenção judicial na busca da solução demonstra a preocupação latente da corte em estabelecer e impulsionar uma atuação institucional dialógica, estreitando as relações para afastamento da situação de desconformidade estrutural.

A ADPF 635[484], ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro –PSB, foi proposta com o intuito de se questionar a crescente letalidade da atuação policial no Estado do Rio de Janeiro. O pleito principal, portanto, foi para se determinar a apresentação de plano voltado justamente para se reduzir essa letalidade policial. Em conjunto com o Procurador-Geral da República, o Ministro Relator estabeleceu a realização de audiências públicas para indicação dos mecanismos de justiça procedimental relacionado à atuação das forças de estado e dos órgãos de controle, bem como para auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público no acompanhamento da decisão cautelar proferida na ação[485].

---

[483] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986.

[484] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 635**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502.

[485] No deferimento da medica cautelar ficou estabelecido: "Diante disso, é recomendável a convocação de Audiência Pública para que sejam ouvidos pormenorizadamente os órgãos da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado, as entidades já admitidas como *amici curiae*, assim como de especialistas que quiserem se habilitar e que tenham conhecimento sobre o tema. Dessa forma, pretende-se a abertura de um espaço que promova, por meio de um diálogo aberto e plural, esclarecimentos técnicos, outros olhares e pontos de vista sobre a questão, para que se possam colher mais subsídios para o deslinde da controvérsia ora posta".

A Corte ainda reconhece a necessidade de observância de um procedimento dialógico para o cumprimento das determinações na elaboração do Plano apontado. No caso, entendeu-se pela necessidade de participação da Defensoria Pública, Ministério Público e Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, dando-lhes oportunidade para sugestões e críticas quanto ao plano, bem como necessária consulta à sociedade civil.

Na ADPF nº 742[486] o objeto foi o questionamento de atos comissivos e omissivos do Poder Executivo quanto ao enfrentamento da COVID-19 nas comunidades quilombolas. O pedido foi julgado procedente para se determinar à União, entre outras medidas, a elaboração de plano nacional de enfrentamento da pandemia no tocante à população quilombola. Também foi determinada a criação de grupo de trabalho interdisciplinar e paritário para debater, aprovar e monitorar a execução do plano, com a participação de integrantes do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas. A decisão foi integrada para se determinar à União, ainda, a formulação de plano de vacinação.

Mais uma vez a Corte destaca a necessidade de uma atuação dialógica e dinâmica para a solução da causa, entendendo pela possibilidade de se valer das medidas especificadas no poder-dever do julgador constantes no já mencionado art. 139, inciso VI do CPC. Também se reconheceu as características de um processo estrutural no tocante a impossibilidade de se previr consequências quando do cumprimento da decisão, devendo-se estabelecer um sincretismo entre cognição e execução[487].

---

[486] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 742**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ; Partido Socialista Brasileiro – PSB; Partido Socialismo e Liberdade – PSOL; Partido Comunista do Brasil – PCdoB; Rede Sustentabilidade; Partido dos Trabalhadores – PT. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379.

[487] Na decisão mencionada, ficou consignado: De todo modo, mesmo sob essa delimitação, o cumprimento demanda desafios e não se resolve com um típica ordem jurisdicional adjudicatória, reclamando soluções dialógicas e dinâmicas, flexíveis e atípicas, compreendidas de alguma maneira nos poderes-deveres do juiz previstos no art. 139, IV, do CPC, competindo-lhe "determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;."
Esse desafio tem sido estudado pela doutrina no âmbito dos chamados "processos estruturais", anotando-se a percepção de que esses processos desenvolvem de maneira a apreender, como aqui, no momento do

Esse constante diálogo está, ainda, relacionado à necessidade de se verificar, no caso concreto, a implementação, avaliação, revisão e readequação dos planos apresentados pela União, permitindo-se o teste constante das medidas previstas.

A ADPF nº 760[488] teve por objeto o pedido de retomada do PPCDAm – Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia. A ação visou a apresentação de levantamentos e análises sobre a destruição da floresta e desestruturação de políticas ambientais. Foi postulado o cumprimento de metas da legislação nacional e acordos internacionais assumidos pelo Brasil, com solicitação de redução do desmatamento para 3.925 km² até o ano de 2021.

A ADPF nº 973[489] buscou o reconhecimento do estado de violação dos direitos fundamentais da população negra, solicitando-se a elaboração, pela União, com participação da sociedade civil, de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra.

Mais um problema estrutural foi identificado no bojo da ADPF nº 976[490], informando a condição desumana de vida da população de rua, em razão de omissões estruturais de todas as esferas da federação. Houve, no caso, o deferimento da liminar para determinar aos Estados, Distrito Federal e Municípios a observância do Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Ainda foi concedido ao Governo Federal o prazo de 120 dias para elaboração de um plano de ação e monitoramento para implementação da política pública

---

cumprimento, dificuldades não antecipadas, implicando certo sincretismo possível entre fenômenos técnicos inerentes à execução e à própria cognição.

[488] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 760**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB, Rede Sustentabilidade; Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Verde - PV, Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido Comunista do Brasil – PcdoB. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993.

[489] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 973**. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Rede Sustentabilidade; Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Verde - PV e Partido Comunista do Brasil – PcdoB. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537.

[490] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 976**. Requerente: Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647.

correspondente. Ademais, foi estabelecida a realização de audiência pública com o fito de se ouvir, além de órgãos e entidades públicas, a sociedade civil.

Também envolvendo questões estruturais, a ADPF nº 991[491] teve por objeto pedido da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB para a adoção de providências voltadas a proteção e garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC). Mais uma vez a Corte determina à União a apresentação de um plano de ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos isolados e de recente contato, especificando as informações que devem constar no documento. Também foi determinada ao CNJ a criação de grupo de trabalho para acompanhamento de ações judiciais relacionada à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC).

Todos os casos concretos mencionados permitem identificar a aplicação, por parte do Poder Judiciário nacional, dos instrumentos e técnicas do processo estrutural mencionados no bojo dessa dissertação. Além disso, é possível se identificar a construção dialógica da solução estrutural para os problemas apresentados.

[491] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 991**. Requerente: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – APIB. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6437270.

5. CONCLUSÃO

Diante da ineficiência dos Poderes responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, cresce a judicialização de demandas envolvendo a implementação de políticas públicas, transferindo ao Poder Judiciário a tarefa de, por meio do processo, promover a realização desses direitos.

Nessa dissertação buscou-se justamente avaliar a utilização do processo estrutural em matéria de políticas públicas como instrumento para o fortalecimento do diálogo institucional entre os Poderes.

Como ideia inicial, apesar de críticas relacionadas à legitimação, à ausência de capacidade técnica e à ofensa à separação de Poderes, estabelecemos que o Poder Judiciário tem aptidão, vocação e fim para solucionar conflitos de natureza estrutural, observados, obviamente, limites necessários para efetividade da decisão.

Da mesma forma, o processo judicial pode ser utilizado como instrumento capaz de resolver conflitos dessa natureza. Claro que não nos referimos unicamente ao processo tradicional, seja individual ou coletivo, mas sim a um instrumento abastado de características peculiares necessárias para o deslinde de uma lide estrutural.

O processo a que nos referimos é aquele denominado estrutural, cuja origem remonta ao caso *Brown* vs. *Board of Educations of Topeka*, em que se reconheceu a necessidade de reforma estrutural do sistema de segregação das escolas americanas. Seguirem-se outros casos pelo mundo até chegar ao Brasil, pela primeira vez, no caso da ACP do carvão e, posteriormente, da política carcerária nacional no caso da ADPF nº 347/DF, que demandaram também uma reforma estrutural.

Apesar do reconhecimento da dificuldade em se conceituar o instituto, estabelecemos elementos mínimos que permitem a sua identificação, relacionados à forma de condução do processo, ao cumprimento da decisão judicial, à fiscalização da execução além, é claro, ao constante diálogo em todas as fases. Essa espécie de processo busca a solução de um litígio estrutural, cujo resultado será a reestruturação de uma situação de desconformidade, impeditiva do exercício de um direito. A decisão judicial, nesses casos, tem efeitos com duração indeterminada no tempo.

Feitas as relações entre processo estrutural, processo de interesse público e processo estratégico, chegamos à conclusão de que, embora institutos distintos, suas características comuns permite a identificação de um constante diálogo na formação da decisão judicial. Por tal motivo, em todos eles podem enxergar o processo como instrumento para o reforço dos diálogos.

Outro ponto sobre o qual discorremos e tem grande relevância na identificação do tema debatido é a participação no processo estrutural, mais precisamente o que envolve a legitimidade e outras as formas de participação. Nesse ponto, destacamos as características da policentria e sua relevância quanto à definição da legitimidade para abertura e condução do processo.

A legitimidade, portanto, deve ser identificada a partir da complexidade do direito discutido, conforme a relação entre o condutor do processo e os titulares do direito, admitindo-se, para isso, o controle adequado da atuação.

Quanto ao indivíduo, apesar de havermos sustentado a impossibilidade de promover ações para defesa de direitos de alcance coletivo, destacou-se a possibilidade de uma ação individual alcançar a coletividade. Nessas situações, propõe-se um gerenciamento adequado das demandas individuais por meio: de protocolos institucionais de cooperação, da reunião de processos na forma do art. 39, inciso II do CPC ou da aplicação do art. 139, inciso X, do mesmo diploma legal.

Ademais, fica garantida a participação dos indivíduos titulares do direito no processo por meio de representação adequada, em razão de uma ampliação do alcance do princípio do contraditório.

Ainda com relação a esse ponto, identificou-se a possibilidade de formação de litisconsórcio, bem como intervenção de terceiros no processo estrutural, mormente para se garantir o mais amplo diálogo na construção da solução adequada para o problema.

Em seguida, fizemos a apresentação de elementos característicos identificadores de um processo conceituado como estrutural. Aqui, delineamos os contornos da definição de um problema estrutural e sua importância para identificação de processos dessa natureza. Foram referenciadas, ainda, as características da complexidade, multipolaridade, a natureza do direito material discutido, recomposição institucional, causalidade estrutural e a prospectividade.

Quanto ao procedimento, identificamos a necessidade de flexibilização de pontos tradicionalmente constantes em um processo judicial, principalmente no tocante ao princípio da demanda, à congruência, à coisa julgada. Ademais, apontamos sua divisão em duas fases específicas, sendo a primeira de natureza cognitiva e a segunda voltada para implementação da decisão. Embora pareça identificar-se com o procedimento tradicional, essas fases possuem características próprias e distintivas dessa via regular, conforme apontado no capítulo 2.7.

Ainda quanto ao procedimento, salientamos como forma de se chegar à decisão estrutural a negociada e a adjudicada. Além disso, foi ressaltada a necessidade de o cumprimento da decisão estrutural ser submetida a constante acompanhamento e fiscalização.

Seguimos com a definição de diálogos institucionais e sua aplicação específica aos processos estruturais, quando então apontamos pela necessidade de atuação dialógica de todos os atores envolvidos em todas as fases do procedimento estrutural, com respaldo em elementos processuais catalisadores.

Nos casos em que o Poder Judiciário foi acionado para solucionar demandas estruturais envolvendo políticas públicas, os resultados foram bem interessantes, conforme se identificou nos casos concretos delineados.

Identificamos uma constante nessas atuações, qual seja, a autoconteção judicial. Isso porque os julgadores determinaram a apresentação de planos de ação pelos réus, em conjunto com as entidades envolvidas e com avaliação por parte de especialistas, sem intervir diretamente na sua elaboração. Sua participação foi exclusivamente na homologação dos termos, determinando, no máximo, ajustes específicos no seu conteúdo.

Além disso, verifica-se o fomento a um constante diálogo entre todos os responsáveis pela política pública, auxiliares técnicos e a coletividade atingida, o que se faz por meio das técnicas do processo estrutural.

Para se identificar como os vários elementos do processo estrutural podem estreitar o diálogo, temos:

- O caráter dialógico permite, pelo menos inicialmente, a identificação de uma legitimidade adequada para iniciar e conduzir o processo, sem prejuízo de se permitir,

durante a marcha processual, a ampla participação de todos que possam, de alguma forma, ser atingidos pela decisão estruturante;

- O constante diálogo é característica marcante do processo estrutural, o que pode ser identificado em todas as suas fases;

- O processo estrutural vai permitir a colheita de informações e elementos suficientes para se construir, pelo menos de forma inicial, a solução adequada para se implementar as decisões dadas em seu curso;

- Ao se iniciar a fase de implementação, mediante constante fiscalização, faz-se a análise das medidas estabelecidas inicialmente na decisão estruturante proferida na fase anterior. Diante disso, dependendo do resultado alcançado, é possível a modificação da solução;

- O Poder Judiciário também assume o papel de órgão fiscalizador, permitindo-se um diálogo constantes a respeito da eficiência da implementação da solução de reestruturação e, por meio de uma negociação envolvendo as organizações e os titulares dos direitos materiais, trilhar o melhor caminho para se chegar ao fim inicialmente almejado

Todas as decisões mencionadas denotam esse reforço do diálogo na elaboração, no monitoramento, na fiscalização e nos ajustes de planos específicos voltados para a solução do litígio estrutural.

O aprimoramento do debate se dá de várias formas, principalmente por meio de audiências públicas, grupos de trabalho, órgãos com atividades específicas de monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados das medidas determinadas. A construção dialógica das soluções, com a ampla participação, tem o condão de demonstrar a importância do processo estrutural, com suas nuances características, na busca do estado de coisas ideal.

É inegável, portanto, a contribuição do processo estrutural no fortalecimento dos diálogos institucionais, considerando que suas características e institutos permitem a construção dialógica de uma solução para o estado de desconformidade estrutural, tendo duração no tempo suficiente para se chegar ao estado ideal.

REFERÊCNIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas**. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: 2023

ABRAM, Chayes. ***The Role of the Judge in Public Law Litigation***. *In* COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

ALMEIDA, Eloisa Machado de. **Litígio estratégico e articulação entre jurisdições**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. **A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019.

_____. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2009. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Coisa julgada e coletivização de interesses individuais**. *In* AMARAL, Guilherme Rizzo; MITIDIERO, Daniel (Coor.); FEIJO, Maria Angélica Echer Ferreira (Org.). **Processo Civil: estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Alberto Álvaro de Oliveira**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo. vol. 225/2013, p. 389-410. Nov 201. Disponível em:

cashttps://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 02 mai. 2021.

_____. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexão a partir do caso da ACP do carvão**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ARIZA, LIBARDO José. ***The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitucional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia***. *In* MALDONADO, Daniel Bonilha. ***Constitucionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia***. New York, Cambridge University Press, 2013

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Organizadores). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. *In* FELLET, André Luiz Fernandes. PAULA, Daniel Giotti de. NOVELINO, Marcelo. (org.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

_____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em:<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

_____. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Fórum: 2012.

BASTOS, Fabrício Rocha. **Do microssistema da tutela coletiva e a sua interação com o CPC/2015**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. Nº68, abr/jun. 2018.

BATEUP, Christine. ***The dialogic promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue***. Brooklyn Law Review, 71 Brook. L. Ver. p. 1109 – 1180, 2006.

Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/228603573.pdf. Acesso em: 21 out. 2023.

BAUERMANN, Desirê. ***Structural injunctions*** **no direito norte-americano**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

BICKEL, Alexander M. ***The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics***.2 ed. Yale University Press: New Haven, 1962.

BISSOLI, Lívia Regina Savergnini. **O novo papel do Judiciário e a teoria da separação dos poderes: judicialização de direitos?** Revista de Processo. Vol. 184. Jun/2010. RT.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial**. *In* FELLET, André *et al*. **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: JusPodivm, 2011.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sore o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Câmara dos Depurados. **Projeto de Lei nº 1.641, de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Câmara dos Depurados. **Projeto de Lei nº 5.139, de 29 de abril de 2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. **Justiça Federal da 4ª Região. Ação Civil Pública n. 93.8000533-4. 4ª Vara Federal de Criciúma**. Autor, Ministério Público Federal. Réu Nova Prospera Mineração S.A e outros. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&selForma=NU&txtValor=9380005334&sel Origem=SC&acao=consulta_processual_valida_pesquisa. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 11 de setembro de 1990**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm#:~:text=LEI%20No%207.347%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%201985.&text=Disciplina%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica,VETADO)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.. Acesso em: 21 jun. 2023.

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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Recomendação nº 76 de 08 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. DJe/CNJ nº 297/2020, de 10/09/2020, p. 15-17. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20recomenda%C3%A7%C3%B5es%20a%20serem,no%20%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio.&text=DJe%2FCNJ%20n%C2%BA%20297%2F2020,%2F09%2F2020%2C%20p. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 736 de 11 de novembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 347**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Requeridos: União e outros. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347Informaosociedadevf11.pdf. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 709**. Requerentes: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, juntamente com o Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Comunista do Brasil – PcdoB, Rede Sustentabilidade, - REDE, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: União e outros. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 635**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 742**. Requerente: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ; Partido Socialista Brasileiro – PSB; Partido Socialismo e Liberdade – PSOL; Partido Comunista do Brasil – PCdoB; Rede Sustentabilidade; Partido dos Trabalhadores – PT. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 760**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB, Rede Sustentabilidade; Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Verde - PV, Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido Comunista do Brasil – PcdoB. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 973**. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Rede Sustentabilidade; Partido Democrático Trabalhista - PDT, Partido Verde - PV e Partido Comunista do Brasil – PcdoB. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 976**. Requerente: Rede Sustentabilidade; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 991**. Requerente: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – APIB. Relator Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6437270. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regulamento da Secretaria**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/RegulamentodaSecretariadoSTFatualizadoatoAR272023compilado.pdf. Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **REsp 163.483/RS.** Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro ADHEMAR MACIEL, DJ 29/03/1999, p.150. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp. Acesso em: 6 jun. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

_____. **O conceito de política pública em direito**. *In* BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 65. DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil**. Parte Geral e processo de conhecimento. 18ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

CABRAL, Antônio do Passo. **Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda**. Revista da SJRJ. Rio de Janeiro, n. 26, p. 19-55, 2009.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

_____. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues. SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. **Processo estrutural e o problema da coisa julgada**. Civil Procedure Review, v. 13, n. 1: jan.-abr. 2022.

CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#_ftn1. Acesso em: 27 mai. 2023.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. **Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil**. Trad. Nelson Palaia Ribeiro Campos. Revista de Processo. São Paulo, n. 5, p. 128-159. jan./mar. 1997, p. 135).

CARBONELL, Miguel. (org.). **Direitos, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

CARVALHO, Sandra. BAKER, Eduardo. **Experiências de litígios estratégico no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. SUR 20 (2014), acesso 11 maio. 2023, https://sur.conectas.org/experiencias-de-litigio-estrategico-no-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos/.

CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). ***La lucha por el derecho***. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008. *Memorias del diplomado em litigio estratégico ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH)*. Universidad de San Buenaventura Colombia Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Derecho Santiago de Cali, Colombia, 2017. Disponível em: file:///D:/1%20-%20Textos%20CPPP/b1%20-%20Mestrado%20-%20CPPP%20-%20Controle%20Processual%20de%20PP/xx-%20A%C3%A7%C3%B5es%20e%20Processos%20Estruturais/AE%20Memorias_Diplomado_Litigio%20Estrategico%20_LOPEZ.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

CLÈVE, Clèmerson Merlim. LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. https://www.scielo.br/j/rinc/a/4m6g6DbMwXn6sRM37f6vPxD/. Acesso em: 15 mai. 2023.

CONTRERAS, Juan Carlos G. **Modelo para armar: litigio estratégico en derechos humanos**. México DF: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC, 2011, p. 15. Disponível em: https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-litigio-estrategico-en-derechos-humanos-modelo-para-armar.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

COSTA, Susana Henrique da. **O Poder Judiciário no Controle de Políticas Públicas: Uma Breve Análise de alguns Precedentes do Supremo Tribunal Federal**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coords). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Gen-Forense, 1 ed., 2011.

_____. **Controle judicial de políticas públicas: relatório geral do Brasil**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015, p. 219. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Susana_Henriques_da_Costa.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. *In* MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258. Acesso em: 28 ago. 2023,

DIÁLOGO INSTITUCIONAL: Barroso entrega a Dino decisão que reconheceu a violação de direitos nas prisões. **CONJUR**. 20 out. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-out-20/barroso-entrega-dino-decisao-violacao-direitos-prisoes/. Acesso em: 06 jan. 2024.

DIAZ, Ana Milena Coral. *at al*. ***El concepto de litigio estratégico em américa latina: 1990-2010***. Universitas, Bogotá, Colombia, n. 121, p. 49-76, jul./dec, p. 54. Disponível em: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14413. Acesso em: 18 ago. 2022.

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

_____. **Notas sobre as decisões estruturantes**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019,

DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil brasileiro**. v. 4. Processo Coletivo. 17ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 10 ed. Salvador: Ed JusPodivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DONIZETTI, Elpídio. CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de processo coletivo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo código de processo civil comentado**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

EID, Elie Pierre. **Multilateralidade no processo civil: divergência de interesses em posições jurídicas**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 74, out/dez, 2019.

ERAMUS, Deon. HORNIGOLD, Angus. ***Court supervised institutional transformation in South Africa. Potchefstroom Electronic Law Journal/Pothhefstroomse Elektroniese Regsblad,*** v. 18, n. 17, p. 1462. *Apud* NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista Estudos Institucionais, v. 8,n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. *Journal of institutional studies* 1 (2018). Revista Estudos Institucionais, vol. 4, 1, 2018, p. 222. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/DECISOES_ESTRUTURANTES_NA_JURISDICAO_CON.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. **A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015.

FISS, Owen. ***Against Settlement***. The Yale Law Journal, v. 93, n. 6, p. 1073-1090, 1984. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/againstsettlement.pdf. Acesso em: 16 jun. 2023.

_____ **Fazendo da Constituição uma verdadeira viva. Quatro conferências sobre a *structural injunction***. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____ ***The allure of individualism***. Iowa Law Review. n. 78. *Iowa City: Iowa Law Review*, 1992-1993.

_____ ***The Civil Rights Injunction. Bloomington***. Indiana University Press, 1978.

_____ ***The forms of justice***. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979.

_____ ***The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice***. Harvard Law Review, v. 93, n.1, 1979.

_____ **Um novo processo civil Estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. Coord. da tradução Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

FLETCHER, Willian A. ***The discretionary constitution: institutional remedies and judicial legitimacy***. *The Yale Law Jornal*. v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16130/40_91YaleLJ635_1981_1982_.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 01mar 2023.

FORTINI, Cristiana. **O controle judicial de políticas públicas no estado democrático de direito**. *In* PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. RIBEIRO, Carlos Vincícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. PEDROSA, Tomás Araújo. NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **A relação entre o Estado de Coisas Inconstitucional e os processos estruturais: benefícios da complementação e perigos da hibridização**. Revista de Processo. vol. 340. ano 48. p. 241-266. São Paulo: Ed. RT, junho 2023 Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/IBQNRQMS/23-(A1)-%20ECI%20x%20Processos%20estruturais-%20REPRO-%20Eduarda,%20Tom%C3%A1s%20e%20Flavianne-2023[1].pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

FRIEDMAN, Barry. ***The Birth of na Academic Obsession: The History of The Countermajoritarian Difficulty***, Part Five. 112 Yale Law Journal. 153. 2002-2003.

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

_____. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado em direito) Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Direito. Salvador: 2019.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. ***Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global***. Tradução de Carlos Morales de Setién Ravina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A., 2015.

GARGARELLA. Roberto. ***La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial***. Barcelona: Ariel, 1996.

GICO JUNIOR, Ivo Gico. **Análise econômica do processo civil**. Indaiatuba: Editora Foco, 2020.

GIDI, Antônio. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta**. Revista de Processo. vol. 108. nº 61. São Paulo: Ed. RT, n. 108, out./dez. 2002, p. 61-70.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2015.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p 118. Acesso em: 08 jan. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a Processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

_____. **O controle de políticas públicas pelo poder Judiciário**. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito. v. 7, n. 7, 2010, p. 31. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/1964/1969>. Acesso em: 26 fev. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1997.

JENKINS, William Leuan. ***Policy analysis: a political and organisational perspective***. *Apud* RAMESH, Howlett. PERL, Anthony. **Política pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOBIM, Marco Félix. **A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil Brasileiro**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 215-233. DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).

_____. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____. **Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

JOBIM, Marco Félix. ROCHA, Marcelo Hugo da. **Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of education***. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019,

JR ZANETI, Hermes. **A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

KMIEC, Keenan D. ***The origin and current meanings of judicial activism***. *California Law Review,* v. 92, 2004.

LEITE, Glauco Salomão. **Supremacia judicial, direitos fundamentais e democracia: o controle judicial das leis na encruzilhada?** *In* LEITE, George Salomão. SARLET, Ingo Wolfgang. CARBONELL, Miguel. (org.). Direitos, deveres e garantias fundamentais. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

LEITE, Marcelo Daltro. **Ação individual e ação coletiva. O fenômeno da unitariedade e a legitimidade de agir**. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 43, jan/mar. p. 115-138, 2012.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LIMA, Flávia Danielle Santiago.; GOMES NETO, José Mário Wanderley. **Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 5, p. 221-247, 2018.

LINARES, Sebastián. "**El diálogo democrático entre las cortes y las instituciones representativas**". Revista Mexicana de Sociologia, v. 70, n. 3, jul.-set. 2008, p. 484-549 (p. 510). Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000300003>. Acesso em: 20 mai. 2023.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

LYONS, Josefina Quintero. MONTERROZA, Matilde Navarro. MEZA, Malka Irina. ***La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable em colombia***. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, Colômbia, n. 1, v. 3, p. 69–80, enero, 2011.

MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: RT, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2007

MARÇAL, Felipe Barreto. TOSTA, André Ribeiro. **Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais**. (*In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil. Processo de conhecimento**. vol. 2. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Disponível em:

http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/luiz%20g%20marinoni(2)%20-%20formatado.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

MARQUES, Gabriel Lima. LOIS, Cecília Caballero. **Reforma política e diálogos institucionais: novas possibilidades de superação da judicialização da política no Brasil**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=470e7a4f017a5476. Acesso em: 11 set. 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O princípio da obrigatoriedade da ação civil pública sob o ângulo da atuação do Ministério Público**. Revista *Justitia*. Ministério Público do Estado de São Paulo. nº 197, jul./set. 2009.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **A legitimação nos processos coletivos e as ações coletivas passivas.** *In* **Processo Coletivo: do surgimento à atualidade**. Ada Pellegrini Grinover *et al*., organizadores. São Paulo: RT, 2014.

_____. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em ciência política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil. Pressupostos sociais, lógicos e éticos**. *In* Luiz Guilherme Marinoni e José Roberto dos Santos Bedaque (Coordenadores). **Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil**. V.14. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luís Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. (Tese de doutorado) – Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, 2010.

NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno. Legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados**. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual do Processo Coletivo: volume único**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2023.

_____. **Novo código de processo civil comentado artigo por artigo**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. CASIMIRO, Matheus. **Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?** Revista Estudos Institucionais, v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): Ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais?** Fortaleza: Revista Pensar. v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022, p. 3. Disponível em: file:///C:/Users/Gustavo%20Alves/Downloads/11447-Texto%20do%20Artigo-52502-52038-10 20220118%20(2).pdf. Acesso em: 18 mai. 2023.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Leandro Correa de. **O judicial review permite um diálogo entre poderes**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2012-nov-23/leandro-oliveira-judicial-review-permite-dialogo-entre-poderes/. Acesso em: 20 nov. 2023.

OLIVEIRA, Marcelo Castoni de. **Devido processo Legislativo**. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2000.

OSNA, Gustavo. **Nem "tudo", nem "nada" – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm. 2019.

PACHECO, Ana Paula Reusing; *et al*. **O Ciclo PDCA na gestão de conhecimento: uma abordagem sistêmica.** 2010. Disponível em: http://isssbrasil.usp.br/artigos/ana.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

PASQUALOTTO, Victória Franco. **O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019.

PINTO, Henrique Alves. **A condução de decisões estruturais pelo código de processo civil de 2015**, *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

_____. **O enquadramento das decisões estruturais no novo Código de Processo Civil**. Revista de Processo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 42, n. 271, set. 2017.

_____. **O enquadramento das decisões estruturais no código de processo civil de 2015**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PUGA, Mariela. **El litigio estructural**. Revista de Teoria del Derecho de la Universidad de Palermo. [S.l.], ano 1, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. Disponível em: https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf.

_____. **Litígio Estructural. Tesis Doctoral**. Faculdade de Derecho de La Universidad de Buenos Aires. 2013.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RANGEL, Rafael Calmon. **A regra da adstrição em crise: reflexões à luz do novo código de processo civil**. *In* DIDIER JR, Fredie (coor). GAJARDONI, Fernando da Fonseca (org). **Coleção repercussões do novo CPC: Magistratura**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

RODRIGUES, Francisco Lisboa. **Direito comparado e transjusfundamentalidade – o estado de coisas inconstitucional no STF**. *In* MIRANDA, Jorge. GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz. ARRUDA, Gerardo Clésio. CARMO, Valter Moura do. (org.) **Diálogo ambiental, constitucional e** internacional. v. 6. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. ***Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America***. Texas Law Review, vol. 89, 2011.

ROQUE, André Vasconcelos. **As ações coletivas após o novo código de processo civil: para onde vamos?** *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 172. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. ***Destabilization rights: how public law litigation suceeds***. Harvard Law Review. 117. February, 2004.

SABINO, Marco Antônio da Costa. **Políticas Públicas, Judiciário e saúde: limites, excessos e remédios**. São Paulo: Juruá, 2016.

SALLES, Carlos Alberto. **Processo civil de interesse público**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

SANTANA, Viviane Nobre. **A participação do *amicus curiae* em decisões judiciais e sua consequente contribuição para efetivação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 9, nº 1. Abr. 2019.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. vol. 3. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARAIVA, Carolina Barros. **Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. **Breves considerações sobre os processos estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA, Vergílio Afonso da. **O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais**. *In* SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SKILBECK, Rupert. 2013. ***Litigating in the Public Interest***. *In*: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Litigation report: Global Human Rights Litigation. New York, Oct. p. 1-46. Disponível em: https://www.bing.com/search?q=SKILBECK%2C+Rupert.+2013.+Litigating+in+the+Public+Interest&cvid=39e25efd019d4e8fa4b9cd8ccc86c966&aqs=edge..69i57.1339j0j9&FORM=ANAB01&PC=U531. Acesso em: 18 mai. 2023.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, Fernando Garcia. **Política educacional – Suprema Corte dos EUA – Caso *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954) – Julgamento em 17 de maio de 1954**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017.

STURM, Susan. ***A normative theory of public law remedies***. Georgetown Law Jornal, v. 79, n. 5, p. 1355-1446, 1991. *Apud* VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

SUNSTEIN, Cass R; VERMULE, Adrian. ***Interpretation and Institutions***. John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper. No. 156. Chicago, 2002.

TALAMINI, Eduardo. **A dimensão coletiva dos direitos individuais homogêneos: ações coletivas e os mecanismos previstos no Código de Processo Civil**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 112. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).

TASSINARI, Clarissa. LOPES, Ziel Ferreira. **Os diálogos institucionais são o remédio para o ativismo judicial?** Revista Consultor jurídico, 19/05/2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-mai-19/diario-classe-dialogos-institucionais-sao-remedio-ativismo-judicial. Acesso em: 20 jan. 2023.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso**. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR – BA, Bahia, p. 1-11, 2002, p. 5. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

TUSHNET, Mark. ***A response to David Landau***. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.).**Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

VERBIC, Francisco. **Ejecución de sentencias em litigios de reforma estructural em la república Argentina**. *In* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2019.

VIOLIN, Jordão. **O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 49-107. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).

_____. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado em direito das relações sociais). Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. São Paulo: Editora RT. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018 DTR\2018\199042018.

_____. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 122. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 09 mai. 2023.

_____. **Processo civil estrutural. Teoria e prática**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023

_____. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva**. *In* ZANETI JR., Hermes (coord). **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 49-107. (DIDIER JR., Fredie (coord. geral). Coleção repercussões do novo CPC, v. 8).WALDRON, Jeremy. ***Law and disagreement. Oxford University*** Press: Nova Iorque, 2004.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo**. Vol. 1. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

WATANABE, Kazuo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do Anteprojeto**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007.

_____. **Controle Jurisdicional das Políticas Públicas – "Mínimo Existencial"**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini. WATANABE, Kazuo (coords.). Rio de Janeiro: Gen-Forense, 1ª ed. 2011.

_____. **Das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos**. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Código de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2004, p.815).

_____. **O processo civil de interesse público: introdução**. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al*. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

YEAZELL, S. C. ***Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case***. UCLA *Law Review*, [s.l.], v. 25, p. 244-260, 1977. *Apud* VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. São Paulo: Editora RT. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018 DTR\2018\199042018.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.