

# PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL: A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA TOMADA DE DECISÕES EM LITÍGIOS POLICÊNTRICOS

*STRUCTURAL LITIGATION IN BRAZIL: THE ROLE OF THE JUDICIARY IN DECISION-MAKING IN POLYCENTRIC DISPUTES*



Recebimento em 22/03/2024  
Aceito em 22/04/2024

Felipe Viégas Santana<sup>1</sup>  
<http://orcid.org/0000-0002-5960-7312>  
felipeviegas@outlook.com

## RESUMO

O tradicional modelo bipolarizado de processo judicial vem sofrendo transformações de ordem formal e material, resultado da contínua e acelerada mutação das relações em sociedade e dos desafios estruturais das instituições democráticas. Nesse contexto, o artigo faz um recorte nos processos estruturais no Brasil e detalha os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário em demandas coletivas voltadas ao planejamento e implementação de planos estruturantes, nas variadas instâncias. Objetiva-se demonstrar que os processos estruturais contribuem, em grau de complementariedade, com o sistema processual vigente, já que tem por suporte fático violações congêntas a direitos fundamentais, os quais exigem do Estado uma nova postura, voltada à remoção de estruturas burocráticas, públicas ou privadas, a partir de decisões dialógicas, prospectivas e em cascata. O estudo apresenta referências práticas e conclui que os litígios estruturais exigem uma nova perspectiva do operador processual, pois a acuidade no uso das técnicas estruturantes disponíveis é quem ditará a efetividade processual. Utiliza-se uma abordagem metodológica descritiva, combinando-se a pesquisa bibliográfica com a análise jurisprudencial de casos paradigmas, para jogar luz nos desafios enfrentados pelo Poder Judiciário e os resultados até então alcançados em processos estruturais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito processual; Processo estrutural; Litígio estrutural; Litígios policêntricos.

## ABSTRACT

The traditional bipolar model of judicial process has undergone formal and material

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Especialista em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Escola de Magistratura de Pernambuco - ESMape. Advogado da União da Advocacia-Geral da União (AGU).



transformations, as a result of the continuous and accelerated mutation of relations in society and the structural challenges of democratic institutions. In this context, the article analyzes the structural litigation in Brazil and details the challenges faced by the Judiciary in collective demands aimed at the planning and implementation of structuring plans, in the various instances. The aim is to demonstrate that structural litigation contributes, in a degree of complementarity, to the current procedural system, since they are factually supported by congenital violations of fundamental rights, which require the State to adopt a new posture, aimed at removing bureaucratic structures, public or private, based on dialogical, prospective and cascading decisions. The study presents practical references and concludes that structural litigation requires a new perspective from the jurist, because the acuity in the use of the available structuring techniques is what will dictate the procedural effectiveness. A descriptive methodological approach is used, combining bibliographic research with the jurisprudential analysis of paradigm cases, to shed light on the challenges faced by the Judiciary and the results achieved so far in structural processes.

**KEYWORDS:** Procedural law; Structural process; Structural litigation; Polycentric litigation.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as disputas judiciais têm passado por mudanças progressivas. O modelo clássico de processo, com apenas duas partes litigantes, tem evoluído para lidar com relações jurídicas mais amplas desde o final do Século XX, quando surgiram os processos coletivos. A eles se somaram os chamados microssistemas coletivos, responsáveis pelos incrementos metodológicos relacionados à legitimidade *ad causam*, ao objeto da lide (divisão em direitos difusos, coletivos em sentido estrito ou individuais homogêneos), à normatização (p. ex. a Lei nº 7.347, de 1985 e a Lei nº 8.078, de 1990) e à perfectibilização da coisa julgada.

Nesta antiga modelagem bipolarizada de lide, pensada, à época, para resolver conflitos pretéritos e estáticos, os sujeitos processuais apresentam pretensões resistidas e buscam uma decisão judicial unilateral e definitiva para resolução da contenda. Já no modelo policêntrico, os sujeitos se reúnem, em cooperação processual ativa, para solucionar problemas estruturais decorrentes de omissões inconstitucionais.

Nesta segunda hipótese, os casos até então examinados pelo Poder Judiciário demonstram que a utilização das ferramentas inerentes ao modelo policêntrico, notadamente ao *novel* processo estrutural, fluido e mutável, é decerto a opção processual mais adequada, na medida em que o magistrado passa a se utilizar do processo estrutural como uma efetiva ferramenta de gestão de conflitos complexos. E isso vai ao encontro da busca pela isonomia material no processo: tratar



desigualmente os processos substancialmente desiguais, na medida de suas peculiaridades.

O processo é estrutural porque os bloqueios institucionais apresentados, de tão complexos, não conseguem ser conformados pelos métodos tradicionais de resolução de conflitos. Requer-se, para a resolução dos litígios estruturais, policêntricos e multipolares, a tomada de decisões estruturais. E essas decisões não são proferidas isoladamente pelo juiz. Nesses casos, como se demonstrará, o magistrado deve deixar o malhete de lado e adotar atos concertados (CPC, art. 68) em cooperação com os demais legitimados processuais.

Em sendo complexo e conflituoso o litígio coletivo irradiado, é evidente que a atuação processual seguirá a mesma trilha. A deflagração de um processo estrutural – ou o seu reconhecimento incidental no processo, demandará, por exemplo, a definição do grupo afetado pelo litígio, o mapeamento dos subgrupos afetados, a oitiva dos subgrupos interessados, bem como o planejamento, a implementação e a revisão do plano estruturante. O processo estrutural não se confunde com o processo coletivo comum em razão do tipo de litígio enfrentado, da abordagem policêntrica e da natureza jurídica de processo-programa.

A mudança trazida pelos processos estruturais está intimamente relacionada ao aprimoramento da teoria do processo, que passa de um simples instrumento para a pacificação social a um mecanismo dialógico para corrigir questões estruturais, provenientes, consoante Tushnet (2011, p. 182), da conhecida burocratização das atividades governamentais.

A partir dessas premissas instrutórias, o Poder Judiciário pôde proferir ao longo dos anos, com algum grau de tecnicidade e metodologia, decisões concatenadas em processos estruturais, com a aferição, em cada caso, da tutela mais efetiva para a resolução do desiderato estrutural. Essa metodologia de decisões progressivas (em cadeia), atualmente adotada em nosso sistema de justiça, foi apelidada por Owen Fiss de “técnica da tentativa-erro-acerto”. Exatamente em consequência destas decisões multifacetadas, afirma Fiss (1979, p. 50) que variados gargalos burocráticos maléficos ao correto desempenho do papel do Estado são gradualmente escoados pelo Judiciário. É a reordenação de instituições burocráticas.

Quanto ao debate sobre eventual ativismo judicial presente nos processos estruturais, explanam Didier, Zaneti Jr. e Oliveira (2017, p. 46-64) que, a despeito da atuação proativa dos juízes nas lides estruturais, estas não se confundem com ativismo judicial. Em verdade, como se demonstrará neste artigo, ao chamar o plexo de legitimados no litígio estrutural para resolver, em conjunto, um problema estrutural, o Judiciário reforça o processo democrático, na medida em que remove barreiras para que grupos minoritários possam participar, isonomicamente, das decisões sociais em igualdade de condições.



Neste particular, Vitorelli (2024, p. 120) defende que a solução de disfunções estruturais do país não pode ficar eternamente obstada por conta do modelo teórico-normativo de repartição de Poderes, que, com razão, tem servido no mais das vezes como escudo para as instituições democráticas, pouco contribuindo com a resolução empírica dos problemas do país, sobretudo aos aqueles fundamentalmente estruturais.

O autor faz uma releitura da tripartição de poderes e sugere três tipos de intervenção do Judiciário em políticas públicas: (i) a intervenção judicial de implementação, em que o juiz apenas implementa o que foi decidido pelo legislador; (ii) a intervenção de concretização, na qual o juiz profere decisões fundadas em princípios gerais aplicáveis a uma política pública; e (iii) intervenção judicial de criação, hipótese em que a atuação judicial embasa-se em normas gerais, de baixa densidade normativa e pensadas para ocasiões distintas, a exemplo da “dignidade da pessoa humana”.

Para Vitorelli (2024, p. 121), diferentemente dos casos de intervenção judicial de concretização e de criação - cujas decisões nem sempre apresentam contornos tão claros -, na hipótese da intervenção judicial de implementação não há, em regra, ativismo judicial, mas uma intervenção legítima do Poder judiciário em políticas públicas, haja vista que a decisão de implementação já foi previamente tomada pelo legislador.

Como bem defendido pelo ex-Ministro Marco Aurélio Mello, quando do deferimento da medida cautelar na ADPF nº 347<sup>2</sup>, o STF deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir, portanto, em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções.

A rigor, conforme será demonstrado ao longo deste ensaio, as decisões concertadas em processos estruturais não objetivam interferir na independência funcional dos Poderes porque o papel do Judiciário é legitimado por uma necessidade de correção de problemas políticos, e não por uma atuação política direta, na qual todos os participantes envolvidos na realização dos direitos são essenciais para planejar, executar e controlar as ações estruturais.

Como se demonstrará adiante, a atuação funcional do juiz contemporâneo não pode mais se resumir a olhar para trás, buscando corrigir eventos passados pela atividade de subsunção.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=347&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 19 mar. 2024.



## 2 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

A função elementar da jurisdição é lidar com questões político-sociais que necessitam de soluções legais e eficazes. Isso é evidente nas ações judiciais individuais ou coletivas, que envolvem disputas e estão principalmente relacionadas a eventos passados entre as partes envolvidas no processo. Caberia então à jurisdição a responsabilidade de determinar quem vence e quem perde em casos específicos. Esta é, em resumo, a visão tradicional do que se entendia como tutela jurisdicional.

Os processos estruturais, conforme classificação proposta por Vitorelli (2024, p. 65), são processos de elevada complexidade e conflituosidade, qualificados por um litígio irradiado e policêntrico, que visa a corrigir o mal funcionamento de uma estrutura burocrática, como o sistema de saúde, a situação degradante dos custodiados ou o mau funcionamento de escolas e creches.

Embora a citada classificação possa sugerir uma atuação hipertrofiada do Judiciário, mostra-se ultrapassada a visão do Judiciário com azo em concepções estáticas, amarradas à premissa clássica de separação dos poderes - que não mais se justifica. Exige-se, ao revés, conforme ensinam Pasquale Pasquino e John Ferejohn (2003, p. 78), que a prestação jurisdicional tenha igual serventia na resolução de problemas estruturais, avultados na transgressão a valores públicos em litígios irradiados. Esta é a nova concepção de *adjudication*, consentâneo dos litígios estruturais e canalizado ao desembaraço de arquétipos burocráticos que impedem a fruição de direitos essenciais.

Chayes (1976, p. 1281) afirma que o litígio estrutural costuma ser extraordinariamente complexo e prolongado no tempo, com uma interação contínua e intrincada entre elementos factuais e jurídicos. O autor identifica um avanço da tradicional abordagem litigiosa, na qual o juiz, em conformidade com os princípios da demanda e da congruência, se prende a uma lógica processual binária (incluindo inércia, causa de pedir, pedidos, coisa julgada, partes envolvidas etc.), para um modelo processual contemporâneo, mais flexível, colaborativo e marcado pelo diálogo.

O Código de Processo Civil de 2015 contemplou ferramentas processuais inovadoras para solução de problemas complexos e burocráticos relacionados à falta de efetividade de direitos fundamentais ou valores públicos. Observe-se, por exemplo, a flexibilização ao princípio da adstrição/congruência, *ex vi* do que consta no art. 322, § 2º, do código.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Art. 332, § 2º, CPC: A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.



Arenhart (2013, p. 356), ao examinar os requisitos para a concessão de decisões estruturais, adiciona a necessidade de se atenuar o princípio da demanda. Segundo ele, a flexibilização da norma processual é indispensável, “(...) a permitir ao magistrado alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado. (...) A decisão judicial haverá de considerar as contingências e as necessidades do caso e das partes, adequando as imposições àquilo que seja concretamente viável”.

De forma similar ao que ocorreu com as demandas individuais, o processo coletivo se evidenciou, na esteira restrita da classificação trazida pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor - CDC, insuficiente para tutelar litígios que exigiam um cuidado extremo do magistrado para fins de reorganizar uma estrutura pública ou privada que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação estrutural a direitos.

É dizer, a classificação do CDC sobre a defesa coletiva em interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos - embora de reconhecido valor histórico - não é, nos dias atuais, suficientemente adequada para regular o plexo de relações jurídicas que chegam ao Judiciário, notadamente àqueles que envolvem litígios estruturais, definidos por Vitorelli (2019, p. 274), como litígios mutáveis, multipolares, de conflituosidade e complexidade elevadas, inerentes a problemas policêntricos e sem solução na norma posta.

Os litígios coletivos irradiados se evidenciam muito claramente nos processos que têm como plano de fundo os *hard cases* de controle judicial de políticas públicas, como as demandas de medicamentos fornecidos pelo SUS. Estes casos surgem, como explana Fiss (1979, p. 51), numa quase “evolução processual darwiniana”, ensinamentos ligados à *structural reform* estadunidense, com as primeiras balizas para a implementação de litígios estruturais na ordem jurídica brasileira.

No sistema brasileiro, os órgãos jurisdicionais de 1º e 2º instâncias vêm julgando, mesmo, ainda, sem o aparato normativo adequado, relevantíssimos processos estruturais, de reflexo direto na vida de milhões de brasileiros, a exemplo da ACP do Carvão, da ACP das creches de São Paulo, da ACP contra a Empresa Vale nos desastres ambientais de Brumadinho e Mariana, e da ACP que culminou na fila de cirurgias para colocação de próteses ortopédicas no estado do Ceará.

Jobim (2019, p. 647) argumenta que embora o processo estrutural possa fazer uso de ferramentas criadas para regular processos tradicionais bipolares e coletivos, é provável que, em breve, ele desenvolva uma base teórica própria. Isso se torna crucial, inclusive, para mitigar as preocupações recorrentes sobre a possível violação das medidas estruturais à teoria da separação dos poderes.

Demais disso, ainda que sem a moldura de processo estrutural, tantos outros litígios



estruturais estão sendo julgados pelo Poder Judiciário sem a adequada conversão da contenda em processo estrutural, como no caso Raposa Serra do Sol<sup>4</sup>, em que o STF enfrentou uma complexa discussão sobre a questão indígena do país, sem definir qualquer plano de reestruturação da política indigenista ou da estrutura burocrática deficiente.

Ressalvando-se desse contexto, o emblemático *case* de propulsão da instrução formal de um processo estrutural foi a referida decisão cautelar concedida em 2015 na ADPF nº 347, a partir da qual doutrina e jurisprudência passaram a debater se a Corte constitucional se utilizaria de *modus operandi* semelhante para aplicar remédios estruturais em outros temas sensíveis à nossa sociedade, como em demandas sobre saúde, pobreza, violência, preconceito, habitação, previdência e meio ambiente.

De fato, as previsões da doutrina especializada foram validadas. Após atuação do STF na ADPF nº 347/DF, cujo mérito foi julgado parcialmente procedente em 04 de outubro de 2023<sup>5</sup>, diversas ações originárias foram ajuizadas no Supremo para resolver problemas estruturais do país, inclusive com pedido expresso - tal como na ação paradigma - de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Apenas no âmbito da jurisdição constitucional, o Supremo instrui a ADPF nº 760<sup>6</sup>, que aborda o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica; a ADPF nº 635<sup>7</sup>, que contesta a Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (“ADPF das favelas”); a ADPF nº 973<sup>8</sup>, que trata do racismo estrutural e institucional no Brasil; e a ADPF nº 976<sup>9</sup>, relacionada às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil.

Didier, Zaneti Jr. e Oliveira (2017, p. 46-64), segundo as lições de Owen Fiss, definem a decisão judicial estrutural – ou ordem judicial estrutural - de *structural injunction*, com a qual se busca romper bloqueios institucionais a partir da implementação de reformas estruturais em instituições públicas ou privadas, que estejam dificultando a concretização de direitos fundamentais. Trata-se, pois, da reorganização, pelo Judiciário, de uma estrutura.

Portanto, as decisões judiciais de natureza estrutural (*structural injunction*) estão alinhadas com a reforma estrutural do Estado (*structural reform*), sendo esta uma solução adotada pelo Judiciário para convocar as instituições e os agentes competentes a resolver disfunções em

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet 3.3388/RR*. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal do Pleno. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 12. mar. 2024.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em: 15 mar. 2024.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em: 16 mar. 2024.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886493>. Acesso em: 16 mar. 2024.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 18 mar. 2024.



estruturas burocráticas, reconstruindo colaborativamente o modo e o escopo de atuação de cada um no arranjo político-constitucional.

Chayes (1976, p. 1282), na década de 70, ao observar os desafios ligados à complexidade das demandas envolvendo burocracias estatais na busca por valores públicos, defendeu já naquela época que esses fatores colocam o juiz em um papel ativo, moldando, organizando e facilitando o litígio. Assim, a complexidade dos bloqueios institucionais existentes acaba por conferir ao juiz um papel ativo que modela, organiza e facilita o litígio.

O elemento distintivo fundamental dos processos estruturais é a ênfase na necessidade de melhorias institucionais, na desburocratização de entidades públicas e/ou privadas como condição essencial para alcançar valores públicos. Para Vitorelli (2019, p. 271), esses litígios demandam dos profissionais do direito uma abordagem prospectiva e resolutiva, que rompe genuinamente com a tradicional sequência de direito-obrigação-violação-reparação, como se observa nos litígios de direito público nos Estados Unidos.

Toda essa nova dinâmica processual tem conduzido a doutrina especializada a se debruçar mais ativamente nos conflitos estruturais no direito comparado (*e.g.* decisórios das Cortes Constitucionais dos Estados Unidos, da Argentina, do Peru, da Colômbia, da África do Sul e da Índia), das teorias sobre a autocontenção do Judiciário e da padronização de comportamento do STF para resolução de litígios estruturais futuros.

Não por outra razão, temas de há muito discutidos na academia, como a legitimidade democrática da jurisdição constitucional contramajoritária e a aplicabilidade das normas constitucionais, têm adquirido uma relevância singular nas produções acadêmicas relacionadas ao uso das tutelas estruturais extrajudiciais (*e.g.* procedimento administrativo estrutural, recomendação estrutural e compromisso de ajustamento de conduta estrutural), e à atuação das instituições democráticas em processos coletivos.

Mais que isso, a doutrina tem fomentado perenes debates sobre a atuação do Judiciário na gestão dos processos estruturais. O Fórum Permanente de Processualistas Cíveis – FPPC, que acontece anualmente, já editou relevantes enunciados e boas práticas processuais relacionados aos processos estruturais.

No XI FPPC, ocorrido em 2022, o grupo “Processos Estruturais” aprovou a boa prática que recomenda a apresentação do problema como estrutural já na petição inicial<sup>10</sup>. Esta é uma prática simples, porém importante, pois visa destacar perante o juiz, as partes envolvidas no processo, os assistentes e outros envolvidos, a natureza especial da solicitação apresentada. Isso permite que

<sup>10</sup> FPPC. Boa prática nº 7. Grupo: Processos estruturais - XI FPPC-Brasília.



sejam feitas as devidas adaptações procedimentais necessárias para o andamento adequado do processo. Ela uma mudança de perspectiva, indo além da abordagem inicialmente intuitiva para entender o problema estrutural somente durante o curso do processo. Essa percepção orienta a condução do processo desde o seu início, em vez de esperar que essa compreensão se desenvolva ao longo do tempo.

A boa prática de indicar na petição inicial de que se trata de um problema estrutural foi evidenciada em situações como a ação civil pública instaurada pelo Ministério Público Federal contra a União e a Agência Nacional de Mineração (ANM). Nesse caso específico (processo n. 1005310-84.2019.4.01.3800 – 5ª Vara Federal de Minas Gerais), buscava-se a implementação de medidas estruturais para revisar a política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens, responsabilidade dos réus.

Além disso, outra instância onde essa prática foi notada foi na ação civil pública promovida pelo Município de Belo Horizonte contra a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), o Município de Contagem, o Estado de Minas Gerais e a União. No processo n. 1066131-83.2021.4.01.3800 – 19ª Vara Federal de Minas Gerais, solicitou-se a apresentação de um Plano de Ação minucioso, acompanhado de um cronograma, que incluísse obras emergenciais. O objetivo era garantir que 100% do esgoto na Bacia Hidrográfica da Pampulha fosse coletado e tratado, evitando assim o despejo contínuo de esgoto na Lagoa da Pampulha.

Ainda quanto ao momento de identificação de um processo como estrutural, sabe-se que nem sempre um processo nasce com contornos estruturais, sendo comum a caracterização estrutural do feito forma incidental. Não por outra razão, duas excelentes práticas aprovadas pelo FPPC voltaram-se ao reconhecimento incidental da possibilidade de identificação do caráter incidental do litígio, quer seja na manifestação do réu, ou mesmo em grau recursal.

Com a Boa Prática nº 15 do XII FPPC, de 2023<sup>11</sup>, recomendou-se que, nas ações judiciais em que o litígio estrutural não está adequadamente abordado na petição inicial, é possível que o réu destaque, em sua manifestação de defesa, as características estruturantes da demanda, a fim de influenciar a feição do processo. Demais disso, na Boa Prática nº 21 do XIII FPPC<sup>12</sup>, de 2024, o grupo de processos estruturais confirmaram a tese incidental para prever a possibilidade de identificação do caráter estrutural do litígio em grau recursal, com indicação, se possível, de parâmetros para a condução do processo.

<sup>11</sup> FPPC. Boa prática nº 15. Grupo: Processos estruturais - XII FPPC-Brasília.

<sup>12</sup> FPPC. Boa prática nº 21. Grupo: Processos estruturais - XIII FPPC-Brasília.



Ato contínuo, cite-se ainda a Boa Prática nº 23 do XIII FPPC, de 2024<sup>13</sup>, que recomenda a colaboração de entidades não jurisdicionais, tais como órgãos de fiscalização e organizações da sociedade civil, nas atividades de diagnóstico do litígio e monitoramento da implementação de medidas estruturais. A proposta denota a importância dos mecanismos de fiscalização e controle das medidas estruturais.

Na prática analisada, o STF, no âmbito da ADPF 709<sup>14</sup>, que trata da proteção à saúde dos povos indígenas, emitiu uma ordem para que a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) elaborasse um plano de reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). Esta decisão se baseou em um relatório de recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), cuja elaboração contou com a participação, entre outros órgãos, da Controladoria-Geral da União (CGU), responsável por coordenar o processo.

Ao tratar da cooperação por expertise, Vitorelli (2024, p. 411) cita o caso da incipiente figura do magistrado-consultor, criada em maio de 2023 pela Resolução CNJ nº 499/2023<sup>15</sup>. A ideia do CNJ é possibilitar que o juiz convite outro magistrado, com destacada expertise em litígios estruturais, para atuar em processo de sua competência, a partir do auxílio e da orientação técnica para a resolução dos gargalos processuais inerentes às lides estruturais.

A partir da experiência obtida no Termo de Cooperação firmado entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, foi possível materializar a figura do magistrado-consultor para a condução de nove ações civis públicas relativas à ocupação de áreas de encostas no município de Olinda. Edilson Vitorelli, na qualidade de Desembargador do TRF-6, foi o magistrado-consultor designado para acompanhar as audiências e debates das referidas ações coletivas e orientar as juízas de direito responsáveis pelo julgamento das demandas.

Cumpra ainda anotar, como uma boa prática institucional, a iniciativa do Supremo Tribunal Federal de alterar sua estrutura organizacional para adequá-la ao plano estratégico da gestão do ministro Luís Roberto Barroso na Presidência da Corte, para o biênio 2023-2025. Uma das ações foi a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos - NUPEC, que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição – AAJ, responsável por colaborar com a tutela efetiva de direitos fundamentais.

A finalidade do Núcleo é apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas. O NUPEC já monitora ativamente a atuação da Corte nas ADPF

<sup>13</sup> FPPC. Boa prática nº 23. Grupo: Processos estruturais - XIII FPPC-Brasília.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 22. mar. 2024.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf>. Acesso em: 20. mar. 2024.



347 (sistema carcerário), 635 (operações policiais nas comunidades do Estado do Rio de Janeiro durante o período da pandemia) e 709 (medidas de proteção às comunidades indígenas).

Ao justificar a criação do NUPEC, Luís Roberto Barroso<sup>16</sup> pontuou que: “com o aumento do número de processos estruturais no Tribunal e a crescente demanda pelo uso de métodos consensuais para a solução de conflitos, houve a necessidade de criação de uma unidade administrativa específica para lidar com esses processos.”.

Dessume-se, então, que, a reforma estrutural brasileira possui um terreno fértil para avançar. Em termos normativos, além da eficácia dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição, o atual Código de Processo Civil introduz em certa medida novas ferramentas para resolver processos complexos, como a promoção da autocomposição entre as partes (art. 3º, § 2º), da atuação cooperativa dos sujeitos processuais (arts. 5º, 6º e 67), da participação do *amicus curiae* (art. 138), da cláusula geral de negociação processual (art. 190), e da audiência de saneamento em cooperação (art. 357, § 3º), entre outros dispositivos.

A atuação do Poder Judiciário em processos de cunho estrutural está sendo diariamente aprimorada pelos operadores do direito. Se antes os magistrados tinham de decidir litígios estruturais no escuro, apenas com as normas estáticas do CPC/1973, isto é, sem o conhecimento técnico e procedimental necessário, hoje o amadurecimento adquirido pelos casos pretéritos conduz o CNJ, os juízes, advogados e toda comunidade acadêmica a fomentar o aperfeiçoamento das técnicas dialógicas de resolução das lides estruturantes.

Com a sedimentação das técnicas decisórias em processos estruturais na doutrina e na jurisprudência, é possível notar que os magistrados brasileiros que conduzem processos estruturais são instruídos para assumir uma postura proativa e cooperativa, oferecendo soluções duradouras para resolver esses litígios complexos e prolongados ao longo do tempo.

Adiante, serão analisados casos práticos que demonstram a empírica execução do ciclo de desenvolvimento dos litígios estruturais, incluindo o diagnóstico do problema estrutural; a coleta de informações e dados, causas e efeitos do problema estrutural; a elaboração de um plano de reordenação da estrutura burocrática; a implementação do plano; a avaliação dos resultados; e o controle do plano estrutural.

### 3 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS DE LITÍGIOS ESTRUTURAIS

<sup>16</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521770&ori=1>. Acesso em: 19 mar. 2024.



### 3.1 Processos Estruturais e Ações Civis Públicas

O sistema judiciário brasileiro, especialmente a jurisdição de primeiro grau, tem lidado com questões estruturais há mais de duas décadas. Nesta trilha, enquanto processo coletivo irradiado que o é, o processo estrutural vem se instrumentalizando com recorrência no âmbito das ações civis públicas espalhadas por todo o país. O ponto de partida para a análise das ações estruturais no Brasil remonta à Ação Civil Pública nº 93.8000533-4<sup>17</sup>, conhecida como "ACP do Carvão", cujo mérito foi julgado no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

O Ministério Público Federal -MPF de Santa Catarina moveu uma Ação Civil Pública (ACP) em 1993, na 8ª Vara Federal de Criciúma. Em resumo, o objetivo era impor obrigações a 24 réus, incluindo a União, o Estado de Santa Catarina e empresas carboníferas, para compensar danos ambientais causados pela mineração na região desde os anos 70.

Em 2000, o juiz federal julgou procedente o pedido do MPF, dando seis meses para os réus apresentarem um projeto de recuperação ambiental. Esse modelo foi inspirado no caso Mendoza, na Argentina, onde a Corte Constitucional determinou medidas similares. Um ponto crucial na ACP do Carvão foi a observação rápida do MPF sobre a necessidade de não esperar o fim do processo para iniciar a recuperação ambiental. Por isso, o pedido de execução provisória foi feito para evitar que a demora esvaziasse o propósito da ação.

Arenhart (2015, p. 211) noticia que na primeira fase do decisório (2000-2004), foram coletados dados sobre o estado do ambiente. Na segunda (2004-2005), o MPF identificou falhas no projeto de recuperação. Na terceira (2006-2009), os réus tiveram que apresentar um novo projeto, revisado com a ajuda técnica do juízo. E a quarta fase, iniciada em 2010, diz respeito à execução efetiva do projeto de recuperação ambiental, que está em curso.

Além disso, além dos elementos comuns às demandas estruturais, é destacado por Pasqualotto (2019, p. 77) que a ACP do Carvão também incluiu a participação ampla de diversos grupos, incluindo a realização de audiências públicas e a autorização para que *amicus curiae* influenciassem nas decisões.

Em linhas gerais, ao longo de mais de 20 anos de execução, pôde-se constatar que a experiência da ACP do Carvão sobre danos ambientais não tratou, exatamente, de um processo estrutural, mas sim de um litígio coletivo irradiado extremamente complexo, que ilustrou, ainda que sem a reordenação de uma estrutura burocrática, como uma decisão de grande alcance executivo deve ser cuidadosamente planejada e supervisionada pelo Poder Judiciário.

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 612.592-AgR/SC*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe 27.06.14.



Outro caso significativo para o desenvolvimento dos litígios estruturais no Brasil foi a Petição nº 3.388/RR (STF, 2010, p. 131)<sup>18</sup>, que diz respeito ao caso Raposa Serra do Sol. Essa ação popular questionou o processo de demarcação contínuo da terra indígena, contestando a legalidade da Portaria nº 534/05, emitida pelo Ministério da Justiça, e do Decreto homologatório correspondente do Presidente da República.

O caso Raposa Serra do Sol é considerado um litígio estrutural, não materializado em processo estrutural, devido às medidas estabelecidas na decisão que julgou parcialmente procedentes os pedidos, mantendo os atos normativos contestados e impondo regras de transição, incluindo dezoito condições para o usufruto contínuo da terra pelos indígenas. Em 2017, o presidente Michel Temer endossou uma manifestação consultiva da Advocacia-Geral da União (AGU) para estender os efeitos dessa decisão a outros casos de demarcação de terras indígenas, o que tem sido alvo de críticas.

Outros episódios de processos estruturais com grande impacto social ocorreram no Brasil, como os casos de degradação ambiental conhecidos como "Tragédias de Brumadinho e de Mariana", dois dos maiores desastres ambientais ocorridos no Brasil envolvendo o rompimento de barragens de rejeitos de mineração.

Em 2015, o rompimento da barragem de Fundão, da empresa Samarco, em Mariana, Minas Gerais, resultou em uma catástrofe ambiental sem precedentes. O desastre provocou a morte de dezenove pessoas, devastou comunidades inteiras, contaminou o rio Doce e seus afluentes, além de causar danos irreparáveis ao ecossistema local. Já em 2019, ocorreu o rompimento da barragem do Córrego do Feijão, da empresa Vale, em Brumadinho, também em Minas Gerais. Esse desastre foi ainda mais devastador, com um número muito maior de vítimas fatais, chegando a 270 mortos, além de deixar um rastro de destruição ambiental e social.

Ambos os casos levantaram questões cruciais sobre a segurança das barragens, a fiscalização ambiental, a responsabilidade das empresas mineradoras e a proteção dos direitos das comunidades afetadas. As investigações sobre esses desastres apontaram falhas graves na gestão de resíduos de mineração, falta de fiscalização adequada e negligência por parte das empresas responsáveis.

Os desastres de Mariana e Brumadinho também desencadearam uma série de processos judiciais, tanto no Brasil quanto internacionalmente, buscando responsabilizar as empresas envolvidas e garantir a reparação dos danos ambientais, sociais e econômicos causados. Esses casos servem como alerta para a necessidade urgente de revisão das políticas de segurança de

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet 3.3388/RR*. Rel. Min. Carlos Ayres Britto.



barragens e de uma fiscalização mais eficaz por parte das autoridades competentes.

Após o incidente, surgiu a Fundação Renova, encarregada de coordenar os esforços para reparar os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Esta é uma entidade sem fins lucrativos, estabelecida como parte de um acordo jurídico que delineia suas responsabilidades. Ao todo, a Fundação Renova opera 42 programas que se desdobram em uma série de projetos implementados nos 670 quilômetros de área afetada ao longo do rio Doce e seus afluentes. As iniciativas em curso têm uma perspectiva de longo prazo (TTAC, Fundação Renova, 2018).

No caso de Brumadinho, diante do segundo (e desastroso) incidente de rompimento de barragem, uma série de medidas foram adotadas para controlar e reparar o grave ocorrido. Em 4 de fevereiro de 2021, o Governo de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública de Minas Gerais firmaram um Acordo Judicial de Reparação com a Vale S.A., mediado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Este acordo, resultado do rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IVA na Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, ocorrido em 25 de janeiro de 2019, estipulou a imediata responsabilização da empresa pelos danos causados às áreas afetadas e à sociedade mineira.

O objetivo primordial do acordo é reparar os danos coletivos e difusos decorrentes do referido rompimento, que resultou na perda de 272 vidas e acarretou uma série de consequências sociais, ambientais e econômicas na bacia do Rio Paraopeba e em todo o Estado de Minas Gerais.

Este acordo representa um dos mais rigorosos compromissos de reparação já estabelecidos pelo Poder Público. Além de priorizar a recuperação da região impactada, o acordo também contempla medidas reparatórias para o Estado como um todo. O montante global acordado foi de R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e nove reais).

Destarte, apesar das ferramentas processuais inovadoras extraídas da legislação e da jurisprudência, as medidas implementadas até agora nos casos dos desastres ambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) estão longe de alcançar uma resolução eficaz. As ações até o momento tomadas pelo governo e pelas empresas mineradoras nos dois desastres ambientais têm tido pouco impacto positivo, seja na recuperação do meio ambiente degradado ou na melhoria da qualidade de vida das pessoas afetadas. Portanto, observa-se que as medidas adotadas até agora nos casos de Mariana e Brumadinho resultaram apenas em uma mitigação parcial dos prejuízos das vítimas (através de compensações financeiras), sem resultados verdadeiramente positivos até o momento.

Outro caso emblemático de natureza estrutural que merece destaque neste contexto é a



fraude nas filas de próteses ortopédicas no Estado do Ceará. Este caso foi conduzido pela juíza Cíntia Menezes Brunetta, vencedora do prêmio Innovare em 2019. O processo teve início em 2006 com a Ação Civil Pública nº 0002012.48.2006.4.05.8100, movida pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal do Estado do Ceará (JFCE, 2006, p. 5). A juíza Cíntia, que desempenhou um papel crucial na produção de soluções estruturais neste caso, entrou na disputa apenas em agosto de 2015, durante a fase de execução da sentença.

A ACP mencionada, iniciada pelo MPF, foi desencadeada após a reclamação de um indivíduo que necessitava de cirurgia para colocação de prótese no quadril, mas enfrentava dificuldades devido à organização deficiente das filas de cirurgias ortopédicas no Ceará.

O desenvolvimento do Sistema Integrado de Cirurgia é resultado da colaboração entre diversos órgãos, incluindo a JFCE, o MPF a DPU a DPE, a Prefeitura de Fortaleza, o Governo do Estado, a Advocacia-Geral da União (AGU), a Procuradoria do Município de Fortaleza, a Procuradoria do Estado do Ceará e o Ministério da Saúde. Este projeto teve início com uma Ação Civil Pública movida pelo MPF, visando à regulamentação das filas de cirurgia ortopédica de alta complexidade.

Os hospitais do Estado frequentemente alegavam dificuldades financeiras para realizar todas as cirurgias na fila (reserva do possível). O processo judicial foi concluído, após todas as fases recursais, determinando que o direito à saúde havia sido violado, e que a autora teria direito à implementação da política pública requerida. No entanto, o Judiciário emitiu a decisão sem abordar aspectos administrativos relacionados à reestruturação da fila de cirurgias ortopédicas no Ceará, deixando essa questão para o Poder Executivo resolver.

Durante a fase de execução da sentença, a União, o Estado do Ceará, o Município e o Ministério Público Federal dialogaram sobre a melhor forma de organizar a fila de cirurgia. No entanto, devido à complexidade da questão, duas audiências foram realizadas sem sucesso na divisão de responsabilidades entre as partes. Foi então que a juíza Cíntia interveio no caso para resolver o impasse. Ao identificar o problema estrutural, convocou todos os envolvidos para uma audiência, buscando acabar com a omissão persistente e identificar os bloqueios no sistema de saúde pública do Ceará.

Durante essas audiências, foi criado um plano de ação conjunto para resolver a questão das filas de cirurgia, com as partes concordando com as medidas e prazos estabelecidos. Esse método colaborativo de tomada de decisões resultou em mais de 50 decisões consensuais no caso da fila de cirurgias ortopédicas do Ceará entre 2015 e 2019, sem qualquer contestação judicial, legitimando e aplicando as medidas estruturais estabelecidas.



A juíza Cíntia atribuiu o sucesso do processo ao entusiasmo e à colaboração de todos os envolvidos, incluindo outros que poderiam contribuir para a solução do problema. O método dialógico não apenas reorganizou a fila de cirurgias ortopédicas, mas também reformulou a estrutura da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará. Após os resultados positivos, essa abordagem colaborativa foi adotada em outros serviços públicos de saúde oferecidos pelo Estado.

Contudo, é curial aproveitar o exitoso caso das cirurgias ortopédicas no Ceará para enfatizar que somente haverá diálogo institucional onde existir um Poder Judiciário atuante. Isso porque a experiência adquirida nos processos estruturais já examinados em nossa jurisdição demonstra que, em atendimento ao modelo processual cooperativo e com estrita observância aos postulados do contraditório adequado, a condução dessas demandas pela via do debate dialógico não atrofia o papel do magistrado. Pelo contrário, a ele é conferida a ainda mais árdua missão de gerir um processo cooperativo complexo, atuando tecnicamente na tomada dos remédios estruturantes e politicamente na condução dos trabalhos.

Além disso, caberá ao julgador evidenciar para as partes litigantes que elas são protagonistas e corresponsáveis pelo sucesso do processo estrutural, cabendo-lhes participar ativamente dos atos concertados praticados no processo, perfectibilizando o que Yeazell (1997, p. 244-260) chamou de “Town Meeting”<sup>19</sup>.

Portanto, não se coaduna com a natureza dos processos estruturais a atribuição de responsabilidade exclusiva a um único órgão para tomar decisões sobre reformas. Estabelecer diálogos implica transitar entre o respeito à constituição e a legitimidade democrática para promover um equilíbrio nas relações institucionais. O modelo apropriado para lidar com disputas de reforma estrutural é aquele em que o Judiciário, após debates construtivos, emite diretrizes flexíveis aos outros poderes, permitindo que eles decidam como alcançar as metas estabelecidas.

É o caso, por exemplo, da ADPF nº 347, em que o STF determinou que a União e os Entes Subnacionais elaborem os planos de superação do ECI no sistema carcerário.

### **3.2 Processos Estruturais e ações originárias no STF**

O ajuizamento da ADPF nº 347/DF, em 2015, pelo PSOL, representou uma mudança de paradigma na instrumentalização das lides estruturais no Brasil. O Supremo Tribunal Federal, formalmente, reconheceu que o sistema carcerário brasileiro enfrenta um estado de coisas inconstitucional. Em consequência, admitiu a Corte que uma decisão mandamental isoladamente



tomada não mais seria útil para resolução do problema estrutural. Esse é o ponto diferenciador dos processos estruturais, mormente quando reconhecido o estado de coisas.

É possível observar que, após a ADPF nº 347/DF, diversas ações concentradas foram ajuizadas no STF para resolver problemas estruturais do país, inclusive com pedido expresso - tal como na ação paradigma - de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. A ADPF nº 347/DF foi decidida cautelarmente em 09 de setembro de 2015 e seu mérito foi julgado em 04 de outubro de 2023<sup>20</sup>.

Ao decidir pela procedência parcial dos pedidos formulados, o STF ratificou a cautelar de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário e determinou a adoção das seguintes medidas: (i) juízes e tribunais devem justificar a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade quando decidirem pela prisão provisória ou a mantiverem; (ii) juízes devem, sempre que possível, estabelecer penas que não envolvam prisão; (iii) juízes e tribunais devem considerar a situação do sistema penitenciário brasileiro ao conceder medidas cautelares penais, ao aplicar penas e durante a execução penal; (iv) audiências de custódia devem ser realizadas dentro de 24 horas a partir do momento da prisão; (v) a União deve liberar os recursos do FUNPEN.

O aspecto mais notável na decisão é a ordem para que o Governo Federal elabore, no prazo de seis meses, um plano nacional visando superar, em até três anos, o estado de coisas inconstitucional; além disso, ficou determinado pelo Supremo que Estados e o Distrito Federal devem desenvolver e colocar em prática os planos individuais de superação do estado de coisas nas penitenciárias do país.

Até o momento, ainda não se tem uma avaliação precisa sobre a eficácia da técnica decisória do estado de coisas inconstitucional no Brasil na resolução de processos estruturais. Será preciso acompanhar, nos próximos anos, como se dará o planejamento, a execução e o monitoramento dos planos de execução de superação do estado de coisas inconstitucional.

A ADPF nº 165<sup>21</sup>, relacionada aos expurgos inflacionários, foi uma demanda emblemática julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que adquiriu um caráter de processo estrutural. Essa ação foi apresentada para questionar os efeitos dos planos econômicos implementados durante as décadas de 1980 e 1990 sobre os saldos de poupança dos cidadãos brasileiros. O objetivo principal era estabelecer critérios justos para a correção monetária desses saldos, garantindo a reparação dos danos causados aos poupadores afetados pelos expurgos inflacionários.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 15 mar. 2024.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 18 mar. 2024.



O caráter estrutural dessa demanda reside no fato de que a sua resolução não se limitava a resolver um caso específico, mas sim a estabelecer diretrizes e parâmetros gerais para a solução de milhares de casos semelhantes em todo o país. O STF reconheceu a necessidade de uma abordagem sistêmica para lidar com a questão dos expurgos inflacionários, considerando o seu impacto generalizado na sociedade brasileira.

Ao julgar a ADPF nº165<sup>22</sup>, o STF não apenas deliberou sobre os direitos individuais dos poupadores, mas também considerou as dimensões econômicas, sociais e jurídicas mais amplas do problema. A decisão estabeleceu diretrizes claras para a correção monetária dos saldos de poupança afetados pelos planos econômicos.

Um caso interessante foi o julgamento da ADPF nº 756<sup>23</sup>, relacionada à pandemia da COVID-19, que assumiu um caráter de processo estrutural ao ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa ação foi apresentada para questionar as políticas públicas adotadas pelo governo federal no enfrentamento da crise sanitária, bem como para garantir a proteção dos direitos fundamentais da população brasileira.

Outro caso relevantíssimo ao desafio da dialogicidade institucional em processos estruturais é a ADPF nº 976<sup>24</sup>, que trata dos direitos da população em situação de rua no Brasil. Essa causa é peculiar porque o Ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, determinou, em decisão liminar, confirmada posteriormente pelo Tribunal do Pleno em 22/08/2023, que os estados, o Distrito Federal e todos os municípios passem a observar, imediatamente e independentemente de adesão formal, as diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Ele também ordenou que estados e municípios adotem medidas para assegurar a proteção tanto das pessoas em situação de rua quanto de seus pertences nos abrigos já disponíveis, incluindo o suporte para seus animais de estimação. A decisão também vetou a prática de recolher à força de pertences, remover ou transportar compulsoriamente e utilizar formas de arquitetura que possam ser consideradas hostis contra essa população vulnerável.

Fato é que o Supremo Tribunal Federal enfrentará um grande desafio ao lidar com a questão das pessoas em situação de rua na ADPF nº 976, especialmente considerando que todos os estados e municípios foram intimados a participar desse processo estrutural. Esse amplo envolvimento de entes políticos de todas as esferas levanta preocupações sobre a efetividade do diálogo e da

<sup>22</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em 18 mar. 2024.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6035593>. Acesso em 19 mar. 2024.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em 19 mar. 2024.



cooperação entre eles.

Dada a diversidade de realidades locais e a complexidade das questões envolvidas, será essencial que o STF busque meios de promover um debate eficaz e construtivo, a fim de encontrar soluções que respeitem os direitos das pessoas em situação de rua e que sejam viáveis e implementáveis em todo o país.

Ainda no âmbito da jurisdição constitucional, o STF ainda julgará a delicada ADPF nº 760, na qual entidades da sociedade civil pedem que a Corte determine a retomada do cumprimento de metas estabelecidas pela legislação nacional e acordos internacionais assumidos pelo Brasil sobre mudanças climáticas. É dizer, busca-se a retomada do PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia).

#### 4 CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, observamos uma crescente conscientização sobre a importância de abordar questões sistêmicas que afetam grupos amplos de pessoas, levando a um aumento no número de litígios estruturais. O CNJ, o STF e os órgãos jurisdicionais desempenham um papel crucial nesse contexto, estabelecendo jurisprudência e diretrizes que orientam a aplicação desses processos e promovem a proteção dos direitos fundamentais e a igualdade perante a lei.

O estudo em deslinde concentrou-se na análise dos processos estruturais e da atuação do Poder Judiciário na resolução desses litígios policêntricos de índole irradiada. Ficou evidenciado que a abordagem tradicional de processo contencioso, centrada na última palavra do juiz, é inadequada para lidar com os desafios apresentados pelos litígios estruturais. É dizer, a adoção de uma atuação pautada no diálogo e na cooperação apresenta-se como a alternativa legítima e eficaz para a dirimir lides complexas e de alta conflituosidade.

Diante dos casos práticos analisados, foi possível observar que a tríade composta pela fiscalização, participação social e diálogo institucional é determinante para a efetividade dos processos estruturais. Não é suficiente apenas uma decisão que seja normativamente coerente e legalmente embasada. Desde o início da formalização das demandas estruturais, é curial que todos os atores entendam que tais decisões não serão capazes de resolver instantaneamente os complexos problemas abordados nos litígios estruturais.

Conclui-se que a máxima efetividade dos processos estruturais depende diretamente da experiência adquirida pelas boas práticas adotadas pelo nosso Poder Judiciário. Se é certo que a resolução de problemas estruturais não advirá de uma sentença judicial monocrática, não restam



dúvidas que a execução de um plano estrutural desorganizado também não logrará o êxito esperado. Será apenas perda de tempo e de dinheiro. É preciso organização, técnica, cooperação e controle. Sem eles, todo o processo estrutural estará fadado a fracassar.

Por isso, defende-se aqui que cada ator deve desempenhar seu papel cooperativo no processo estrutural: o Judiciário deve gerenciar o processo, assegurar um contraditório justo, promover o diálogo entre as partes, emitir decisões estruturais e descentralizar a fiscalização da implementação dos planos de reforma. O Executivo deve colaborar ativamente, ante a sua expertise técnica, com a elaboração, execução e monitoramento dos planos de reestruturação.

Ao Poder Legislativo caberá realizar as ações estipuladas no plano e exercer sua função típica de criar os atos normativos necessários. As demais instituições públicas e privadas devem oferecer soluções, indicar alertas sobre possíveis riscos técnicos e cumprir as atribuições designadas no processo, especialmente quanto ao papel de planejamento e fiscalização.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FELIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodvum, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación. Mendoza, Beatriz Silvya y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo nº M. 1569. XL. ORI. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=647639>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. Justiça Federal no Ceará. *Ação Civil Pública nº 0002012.48.2006.4.05.8100*. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/consultaProcessual/resconsproc.asp>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário*. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701#>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5170/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4655662>. Acesso em: 15 mar. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado em 27 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=347&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Requerente: PSOL. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 19 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 143641, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Publicado em 09. out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5183497>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n° 708/DF*, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 06 nov. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Pet 3.388/RR*. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal do Pleno. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 612.592-AgR/SC*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Publicado em 27 de junho de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753942825>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª região. *Ação Civil Pública n° 93.8000533-4*. Relator: Des. Federal Maria De Fátima Freitas Labarrère. Disponível em: [https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200104010162153&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=1](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200104010162153&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=1). Acesso em: 14 fev. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: Juspodivm, 2016.

CARVALHO, Guilherme Augusto Alves. *A aplicabilidade do estado de coisas inconstitucional à ordem jurídica brasileira: entre a máxima efetividade dos direitos fundamentais e a separação dos poderes*. 2017. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

CASAS, Laura de Las. Moradores lutam por nova vida após tragédias em Mariana e Brumadinho. *Revista eletrônica Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/moradores-lutam-por-nova-vida-apos-tragedias-em-mariana-e-brumadinho.shtml>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CEARÁ AGORA. *Primeiro sistema brasileiro de filas de cirurgia é lançado no Ceará*. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1092295>. Acesso em: 08 fev. 2024.



CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, 89, 1976.

DANTAS, Ivo. *Constituição & processo*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Rule of democracy and rule of law. In: Maravall, José María e Przeworski, Adam (ed.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge University Press, 2003.

FISS, Owen M. “The forms of justice”. *Harvard law review*, v. 93, n. 1, 1979.

FISS, Owen M. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodvum, 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Conheça nossos programas*. 2018. Disponível em: <http://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodvum, 2019.

PASQUALOTTO, Victória Franco. O Processo Civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodvum, 2019.

PRÊMIO INOVARE. *Com as próprias pernas: o Judiciário como palco de construção coletiva de soluções na área de saúde pública – Fortaleza/CE*. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/1728/print>. Acesso em: 12 fev. 2024.

PRÊMIO INOVARE. *Passando o Martelo Adiante: Sucessão de Juizes em Litígios de Alta Complexidade e Gestão de Transição – Fortaleza/CE*. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/noticia/premio-innovare-escolhe-finalistas-de-sua-16a-edicao>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodvum, 2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. *Parecer sobre a aplicabilidade do sistema carcerário brasileiro*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/09-contribuicao-sbdp-paraADPF347-01-12-15.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

TUSHNET, Mark. Responding to David Landau, The Reality of Social Rights Enforcement. *Harvard international law journal*. v. 533, p. 161, apr. 2012. Disponível em:



[https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/04/HILJ-Online\\_53\\_Tushnet.pdf](https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf). Acesso em: 12 mar. 2024.

TUSHNET, Mark. Reflections on judicial enforcement of social and economic rights in the twenty-first century. *Nujs law review*. jun. 2011.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2019.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case. *UCLA Law Review*, v. 25, p. 244-260, 1997.

ZANETTI JR. Hermes; REICHELTE, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? Coletivização e Unidade do Direito*. Londrina, PR: Thoth, 2019.

