

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

ANELISE EVANGELISTA DOS SANTOS
JOÃO VITOR PEREIRA GUERRA
MARIA LAURA DA SILVA SILVESTRE

OS OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCESSOS
ESTRUTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO

CARUARU

2022

ANELISE EVANGELISTA DOS SANTOS

JOÃO VITOR PEREIRA GUERRA

MARIA LAURA DA SILVA SILVESTRE

**OS OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DOS PROCESSOS
ESTRUTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à coordenação do núcleo de trabalhos de conclusão do curso do Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), como requisito parcial para a aquisição de grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Luiz Gustavo Simões Valença de Melo.

CARUARU

2022

RESUMO

O processo estrutural consiste em uma espécie singular de processo que pretende a reforma estrutural de uma instituição, pública ou privada, de modo a substituir um estado de desconformidade por um de coisa ideal, em que a situação-problema alvo da reforma seja integralmente resolvida. Desse modo, a tutela estrutural tem como vantagens a sua aptidão de efetivar direitos fundamentais e reunir em uma única demanda todo o problema estrutural, dispensando, assim, uma infinidade de ações individuais discutindo a matéria. Assim, tendo em vista o potencial de mudanças sociais de grande repercussão que podem advir do instrumento em análise, tem o presente artigo o objetivo geral de identificar os obstáculos à implementação dos processos estruturais no direito brasileiro, bem como propor possíveis soluções, a fim de contribuir para a otimização do processamento de lides estruturais no país. Para tanto, a presente pesquisa tem cunho exploratório, faz uso de uma metodologia dedutiva e tem como fontes de pesquisa a bibliográfica, a jurisprudencial e a legislativa, sendo o estudo, ainda, estruturado na forma qualitativa. Empregando a referida metodologia, conclui-se que figuram como principais óbices à implementação dos processos estruturais no direito brasileiro a insuficiência dos processos individual e coletivo tradicionais para regular o procedimento estrutural; o elevado grau de participação ativa do magistrado; a inexistência de procedimento próprio; e os custos e a dificuldade de operacionalização da execução estrutural. As correspondentes alternativas encontradas consistem em uma condução dialógica e cooperativa do processo; o uso de ferramentas consensuais; a criação de juízos especializados na apreciação de demandas materialmente estruturais; a criação de um procedimento estrutural próprio; e, por fim, a emissão de pareceres técnicos e científicos, bem como a delegação da execução a entidades de infraestrutura específica.

Palavras-chave: processos estruturais; *structural injunctions*; decisões estruturais; medidas estruturais; processo coletivo.

ABSTRACT

The structural litigation consists of a unique kind of lawsuit that aims to structurally reform an institution, be it public or private, in order to shift a state of non-conformity to an ideal state in which the problem-situation addressed by the reform is completely restored. Therefore, the advantages of structural protection are its ability to enforce fundamental rights and assemble the entire structural problem in a single lawsuit, thus dispensing a plethora of individual demands rediscussing the matter. So, considering the potential for social changes of great repercussion that can arise from the instrument under analysis, the general objective of this article is to identify the obstacles to the implementation of structural litigation in Brazilian law, as well as to propose possible solutions in order to contribute to the optimization of the processing of structural disputes in the country. Therefore, this research is exploratory in nature, uses a deductive methodology and has bibliographical, jurisprudential and legislative research as its sources. By employing this methodology, one concludes that the main constraints to the implementation of structural proceedings in Brazilian law are the insufficiency of traditional individual and collective proceedings to regulate structural proceedings; the high degree of active involvement of the magistrate; the inexistence of a specific procedure; and the costs and difficulty of operationalizing the structural execution. The corresponding solutions found consists of a dialogical and cooperative conduct of the case; the use of consensual tools; the creation of specialized courts to hear materially structural claims; the creation of a specific structural procedure of its own; and, finally, the issuing of technical and scientific opinions, as well as the delegation of the execution to entities with specific infrastructure.

Keywords: structural litigation; structural injunctions; structural orders; class action suit.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 PROCESSO ESTRUTURAL	7
2.1 ORIGEM HISTÓRICA	7
2.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	9
2.3 A IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	12
3 ASPECTOS PRÁTICOS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO DIREITO BRASILEIRO	13
3.1 A IDENTIFICAÇÃO DE UM LITÍGIO ESTRUTURAL	13
3.2 O PROCEDIMENTO BIFÁSICO ESTRUTURAL	15
3.2.1 Primeira fase: a certificação do estado de desconformidade	15
3.2.2 Segunda fase: a implementação das medidas estruturais	15
3.3 MEDIDAS ESTRUTURAIS EXTRAJUDICIAIS	17
4 OBSTÁCULOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL E POSSÍVEIS SOLUÇÕES	19
4.1 AS TÉCNICAS DE GESTÃO PROCESSUAL	19
4.2 A INEXISTÊNCIA DE TEORIA E PROCEDIMENTO PRÓPRIOS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	22
4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO ESTRUTURAL	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

1 INTRODUÇÃO

Os processos estruturais têm origem no direito norte-americano em um contexto de sérias violações por parte do poder público aos direitos e garantias fundamentais de diversas coletividades. Diante desse estado de desconformidade generalizado, essa categoria atípica de processo almeja uma mudança profunda, com uma reforma de todo o sistema disfuncional e a conseqüente transformação de um estado de coisas desconforme em um de coisas ideal.

O processo estrutural, assim como o processo coletivo como um todo, tem ganhado especial enfoque dos operadores do direito a partir do reconhecimento de bens jurídicos de titularidade indeterminada. A clássica visão bipolar do processo se revela suficiente apenas para conflitos simples, de índole eminentemente individualista e patrimonial, porém não mais se presta a resolver questões de maior complexidade e repercussão social, acompanhadas de coletividades em um ou ambos os polos da relação processual.

Nesse diapasão, o direito brasileiro tem se mostrado ainda ineficaz na implementação das *structural injunctions* e na solução eficiente de litígios estruturais. Por se tratar de litígios complexos, policêntricos e de difusão irradiada, vários são os entraves que obstam a sua resolução, mormente em razão da insuficiência dos processos individual e coletivo tradicionais de regular tal modelo de processo.

Sendo assim, mister se faz compreender o fenômeno dos processos estruturais, identificar os óbices que impedem sua plena implantação no Brasil e desvendar as correspondentes soluções.

A metodologia empregada no presente trabalho é de caráter exploratório, uma vez que, a partir da investigação da matéria e da sua origem, além da sua aplicabilidade no direito brasileiro, é que foram devidamente identificados os obstáculos à sua aplicação integral, bem como construídas as correspondentes alternativas. É, ainda, qualitativa, eis que se valeu não do levantamento de dados e estatísticas, mas sim de uma análise do fenômeno dos processos estruturais em seu aspecto subjetivo. Também de cunho dedutivo, o artigo se inicia partindo de premissas gerais e conceituais sobre o tema, para, ao final, adentrar no objeto central de discussão.

No que tange às fontes da pesquisa, fez-se uso de fontes bibliográficas, através do estudo da doutrina já consolidada sobre a matéria, bem como de diversos artigos científicos oriundos de renomados autores da área; jurisprudenciais, por meio da análise da experiência de processos estruturais no direito brasileiro e comparado; e legislativas, por intermédio da análise de disposições legislativas referentes ao processo civil, à tutela coletiva e à implementação de políticas públicas.

A importância deste estudo reside no fato dos processos estruturais se mostrarem uma ferramenta apta à concretização de direitos fundamentais, já que, não raras vezes, o estado de desconformidade que se prestam as *structural injunctions* a tutelar se traduz em um estado de coisas inconstitucional que assola direitos e garantias fundamentais. A temática ainda se reveste de relevância, haja vista que o manejo das *structural injunctions* configura medida de economia processual, dispensando inúmeras ações individuais que rediscutam a mesma matéria, dando apenas uma aparência de solução concreta. Destarte, a pesquisa se justifica pela intenção de contribuir para o desenvolvimento teórico e ritualístico dos processos estruturais no país.

Com efeito, o objetivo geral do presente artigo é identificar os obstáculos à implementação dos processos estruturais no direito brasileiro, bem como propor possíveis alternativas, analisando as técnicas de gestão processual adequadas, a necessidade de criação de teoria e procedimentos próprios dos processos estruturais, além das formas de implementação da decisão estrutural.

Diante disso, o trabalho é dividido em três seções. A primeira aborda a origem histórica, os aspectos gerais em torno dos processos estruturais e a sua importância. Já a segunda se concentra nos aspectos práticos do processo estrutural, trazendo o modo pelo qual se identifica um litígio estrutural, o seu peculiar procedimento bifásico, além das medidas estruturais extrajudiciais. Por fim, a terceira seção trata especificamente do objetivo geral do presente estudo, analisando os óbices à aplicação desse modelo de processo no direito brasileiro, assim como as suas possíveis soluções.

2 PROCESSO ESTRUTURAL

2.1 ORIGEM HISTÓRICA

Propedeuticamente, a gênese dos processos estruturais se deu nos Estados Unidos da América, entre os anos de 1950 e 1960, num contexto de sérias violações aos direitos de diversas coletividades, dentre elas, a população negra segregada racialmente e os apenados do sistema penitenciário americano. Tais coletividades, ao contestarem judicialmente o *status quo* das violações a seus direitos, deram início ao que chamamos atualmente de processo estrutural, originado do julgamento pela Suprema Corte Americana do caso *Brown v. Board of Education* (Brown vs. Conselho de Educação) (DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2021, p. 424-426).

Em 1865, a escravidão é abolida em todo o território estadunidense pela 13ª Emenda. Três anos após, é promulgada a 14ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que trata do direito à cidadania, isonomia e igual proteção da lei sem qualquer espécie de distinção.

Os estados sulistas, que haviam sido anteriormente os maiores detentores de mão de obra escravizada, logo começaram a introduzir legislações que racialmente discriminassem essa parcela da população que havia recém adquirido seus direitos, contrariando a 14ª emenda no que diz respeito à isonomia sob a égide legal (COTTROL, 2006).

Um caso que ilustra perfeitamente o referido momento é o *Plessy v. Ferguson* (1896). A lide se deu pelo fato de Homer Plessy, um jovem negro de vinte anos, ser preso por contrariar o *Louisiana's Separate Car Act*, uma lei que:

[...] ordenava que todas as companhias ferroviárias que transportassem passageiros deviam providenciar acomodações iguais para brancos e negros, mas separadas de acordo com a cor da pele. (JOBIM; ROCHA, p. 860)

O caso foi levado até a Suprema Corte dos Estados Unidos, que decidiu pela compatibilidade da referida lei com a 14ª Emenda, afirmando que ambientes segregados racialmente não afrontariam a isonomia, contanto que ambos fossem iguais. Tal decisão introduziu uma doutrina jurídica denominada "*separate but equal*" (separados, porém iguais), que legitimaria aos olhos da Constituição a manutenção

de condutas segregacionistas pelo poder público pelos próximos cinquenta e oito anos.

A situação mudaria no ano de 1951, quando Oliver Brown, um residente negro de Topeka, Arkansas, decidiu matricular sua filha, Linda Brown, numa escola exclusiva para brancos próxima de sua residência, já que as escolas segregadas eram muito distantes. O pedido de Oliver, no entanto, foi negado, haja vista que a escola apenas aceitava alunos brancos, com arrimo na decisão *Plessy vs. Ferguson* (COTTROL, 2006).

Oliver, inconformado com a situação, decidiu propor uma ação judicial, juntamente com outros pais, perante a Suprema Corte, amparado pela Associação Nacional para o Avanço das Pessoas de Cor (*National Association for the Advancement of Colored People*) (MOSSOI; MEDINA, 2020, p. 3).

O julgamento da Suprema Corte norte-americana no caso *Brown v. Board of Education* é muito conhecido. Nele, em razão de uma ação coletiva ajuizada contra o Município de Topeka (Kansas), 13 pais reclamavam contra a política de segregação racial permitida nas escolas fundamentais da cidade. Após longa tramitação e amplo debate, a Suprema Corte, em decisão unânime, concluiu pela inconstitucionalidade da prática impugnada, por violação à Décima Quarta Emenda à Constituição dos EUA, pondo fim à prática até então autorizada da doutrina dos “separados, mas iguais”. (ARENHART, p. 7)

A decisão do caso *Brown v. Board of Education*, proferida no ano de 1954, foi unânime, causando um *overruling* do precedente *Plessy v. Ferguson*, deslegitimando e banindo todos os Estados de praticarem segregação racial na educação pública.

Outra decisão interessante, que cristaliza o caráter reformador e mandamental desse tipo de litígio se trata de *Holt vs. Sarver*, um conjunto de seis causas que tramitaram entre 1969 e 1982, culminando em uma reforma completa do sistema prisional do Estado do Arkansas (VIOLIN, 2021, p. 639).

[...] um dos casos mais célebres da era dos direitos civis nos Estados Unidos, no qual se buscou desenvolver a cessação de estado-de-coisas inconstitucional no sistema prisional do Estado do Arkansas. Holt foi *class action* ajuizada por detentos do complexo prisional Cummins em face do então chefe da Comissão de Correções Robert Sarver, com o fim de questionar o caráter cruel e incomum do confinamento em solitária, a negativa de tratamento médico e dentário aos internos, e a incapacidade do Estado em proteger a vida e integridade física dos detentos, em violação a seus direitos fundamentais. (PICOLI, 2018, p. 89)

Portanto, a origem dos processos estruturais se dá em um contexto de abusos e injustiças por parte do poder público contra as mais diversas coletividades, sobretudo aquelas de maior vulnerabilidade no cenário político-social, causando uma resposta por parte do Poder Judiciário no sentido de combater e reformar o *status quo*, garantindo a plena efetividade de direitos fundamentais.

2.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O processo estrutural consiste em uma espécie de processo coletivo que tem por objetivo a reforma estrutural de uma instituição, pública ou privada, cujo estado de desconformidade se pretende solucionar. Com tal ferramenta processual, almeja-se a substituição de um estado de desconformidade por um estado de coisas ideal, em que o problema estrutural se encontre completamente resolvido. Nesse sentido, dispõe Edilson Vitorelli (2021b, p. 64):

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.

Portanto, diante de uma estrutura disfuncional, que afronta direitos pertencentes a uma dada coletividade, o processo estrutural pode ser manejado para a imposição de um plano de reestruturação. Exemplo disso, além do próprio *Brown v. Board of Education*, seria um processo destinado a combater a ausência de vagas em creches de um Município, a reparar danos ambientais severos, como nas tragédias de Mariana e Brumadinho, ou mesmo a extinguir ou reduzir os efeitos do Estado de Coisas Constitucional no âmbito dos presídios brasileiros, já declarado pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347.

Fredie Didier Jr., Hemes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2021, p. 429), por sua vez, têm uma definição mais ampla. Ao passo que o conceito de Vitorelli compreende que os processos estruturais consistem em uma espécie de processo coletivo e pressupõem, necessariamente, a violação a alguma norma, aqueles autores entendem que nem sempre os processos estruturais se apresentam como processos coletivos, tampouco necessitam que o estado de desconformidade derive de uma situação de ilicitude. Assim, conceituam:

O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.

Para eles, um processo, ainda que deflagrado por um único indivíduo, pode vir a ser processado estruturalmente, caso esteja pautado em um problema estrutural. Nesse diapasão, exemplificam (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA; 2021, p. 435):

Imagine que um sujeito, portador de deficiência ou com mobilidade reduzida, ingresse com ação individual para, com base nos direitos que lhe são assegurados pela Lei n. 10.098/2000, exigir que determinados edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa ele recorrentemente ter acesso (como sua faculdade, o hospital do seu bairro, o banco no qual possui conta corrente etc.), sejam obrigados a promover reformas para garantir a acessibilidade prevista em lei. Essa é tipicamente uma ação individual, mas que tem inequívoca natureza estruturante.

Nesse contexto, é importante frisar que litígio, processo e medidas estruturais não se confundem. O primeiro corresponde a uma situação de fato, caracterizada pela desconformidade de uma instituição e que pode ser resumido na seguinte fórmula: “Concretização de Direitos garantidos constitucionalmente + Estado de desconformidade de coisas + complexidade + policentrismo e multipolaridade = Litígio estrutural” (JOBIM, 2021, p. 827). Já o segundo, já definido alhures, diz respeito à própria espécie processual, marcada notadamente pela busca de uma tutela jurisdicional estratégica e paulatina e pela multipolaridade. As medidas estruturais (*structural injunctions*), por sua vez, correspondem a medidas, judiciais ou extrajudiciais, tomadas ao longo da fase de execução estrutural, a fim de implementar a decisão estruturante, que reconheceu o estado de desconformidade.

Em que pese a regra seja a de que os aludidos conceitos coexistam, na prática, as três situações não estão necessariamente vinculadas. Assim, podem ser fixadas as seguintes premissas: a) Um litígio individual pode ser encarado estruturalmente, conforme exemplificado acima; b) Um litígio estrutural pode ser processado individualmente; c) Medidas estruturais podem ser adotadas em processos não estruturais, a exemplo das demais espécies de processo coletivo ou processos individuais.

No que concerne às características dos processos estruturais, pensamos que a mais marcante delas é a de que as *structural injunctions* são eminentemente voltadas para o futuro, para a reestruturação de uma instituição ou política pública, ao

passo que as demais espécies processuais concentram-se, em regra, somente na reparação de um dano passado. Assim:

As *structural injunctions* alteram o padrão tradicional dos comandos jurisdicionais, que normalmente tem por foco uma situação ocorrida no passado, que gera uma disputa a ser solucionada pelo Poder Judiciário através de uma decisão, sempre dentro dos limites estabelecidos pelos litigantes. (BAUERMANN, 2021, p. 310)

Não obstante seja essa a característica de maior proeminência, há diversas outras elencadas pela doutrina:

[...] (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 430-431)

Por fim, para compreender a natureza e as dificuldades intrínsecas à implementação das *structural injunctions*, convém destacar, desde logo, que o litígio estrutural é classificado como um litígio de difusão irradiada, segundo a moderna classificação de litígios coletivos promovida por Edilson Vitorelli (2021b, p. 30-49). A classificação leva em conta os parâmetros da conflituosidade, conforme seja o grau de conflito ou coesão interna de um grupo mais ou menos alto, e da complexidade, de acordo com a quantidade de tutelas jurisdicionais possíveis no caso concreto. Neles,

[...] a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. (VITORELLI, 2021b, p. 39)

Assim sendo, devido às elevadas complexidade e conflituosidade desses litígios, os processos estruturais são classificados como processos multipolares ou policêntricos, uma vez que neles há diversos centros de interesse jurídico na solução da causa.

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Dentre as diversas benesses inerentes à adoção dos processos estruturais, pode-se destacar a economia processual e a efetividade na resolução da situação-problema. Isso se deve ao fato de que a utilização das *structural injunctions* reúne em uma única demanda todo o problema estrutural, dispensando, assim, uma infinidade de ações individuais rediscutindo a matéria.

Nesse contexto, a opção por diversas demandas individuais, atomizadas, em detrimento de uma única demanda estruturante, molecularizada, é prática criticada pela doutrina, uma vez que carece de eficácia real. Trata-se do denominado processo “a conta-gotas”, em alusão às inúmeras demandas individuais ajuizadas, discutindo apenas parcela do problema. Destarte:

No Brasil, embora o processo coletivo esteja disponível, é comum que litígios coletivos sejam tratados por múltiplos processos individuais. Apesar de lícita, essa alternativa prejudica a qualidade e economicidade da prestação jurisdicional, propicia julgamentos contraditórios, em prejuízo ao princípio da isonomia e impede que o problema seja solucionado como um todo, a partir da consideração completa de seus elementos. (VITORELLI, 2018, p. 6)

Em segundo lugar, os processos estruturais também se entremostam ferramenta apta à concretização de direitos fundamentais. É que, diariamente, tais direitos são violados, formando, não raras vezes, um estado de coisas inconstitucional, insuscetível de solução em âmbito individual. Nesse aspecto, o processo estrutural é um artifício jurídico viável para a plena efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Ainda, referindo-se às decisões estruturantes, dispõe Ingo Sarlet (2021, p. 627):

[...] assim chamadas decisões ou medidas de caráter estruturante, na esfera das quais os Tribunais – em se tratando de direitos sociais a prestações – geralmente não deferem pedidos na condição de direitos subjetivos individuais (ou mesmo coletivamente) de modo direto, mas de modo mais ou menos enfático e detalhado apontam determinados caminhos e medidas que devem ser levadas a efeito pelos atores estatais, seja na esfera legislativa, seja nas esferas de atuação do Poder executivo e do Poder Judiciário.

Portanto, diante da pretensão de aplicação dos direitos fundamentais, é comum que os Tribunais determinem aos demais Poderes a adoção de medidas que visem

ao implemento dos referidos direitos, exigindo, dessa forma, uma proatividade da figura do magistrado, além de uma colaboração dos atores estatais nas execuções estruturais.

Importa salientar que as decisões estruturantes gozam de uma ampla adaptabilidade, ajustando-se à lide enfrentada no processo estrutural. Para tanto, torna-se indispensável uma constante fiscalização do cumprimento das medidas judiciais determinadas, a fim de realmente concretizar as diretrizes estabelecidas no pronunciamento judicial. Ademais, “[...] o juiz, quando da determinação da forma como se dará o cumprimento das decisões judiciais, deve analisar fundamentalmente as implicações que seu comando terá na prática” (BAUERMANN, 2021, p. 321).

Por último, os processos estruturais constituem importante instrumento de consensualidade, uma vez que, em geral, fazem uso de ferramentas de participação popular, como audiências e consultas públicas. Tal colaboração democratiza o procedimento e, por conseguinte, capacita o juiz a proferir uma decisão que melhor concilie os interesses dos envolvidos. À luz dos ensinamentos de Desirê Bauermann (2021, p. 315): “A melhor forma de determinar como a violação deve ser corrigida é dialogando com a população e com os outros ramos do governo, a fim de testar a sua aceitação com relação ao quanto definido pelo judiciário”.

Dessa forma, permite-se à instituição alvo da reforma colaborar com a solução do conflito, apresentando sugestões que lhe sejam menos onerosas, mas que igualmente satisfaçam o interesse da coletividade prejudicada.

3 ASPECTOS PRÁTICOS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO DIREITO BRASILEIRO

3.1 A IDENTIFICAÇÃO DE UM LITÍGIO ESTRUTURAL

Inicialmente, cumpre destacar que a correta identificação de um litígio estrutural possibilita a evidenciação dos casos em que o processo estrutural pode ser adequadamente manejado. Desse modo, faz-se necessário destacar as características do litígio estrutural que o distinguem das lides de cunho individualista e bipolar. Nesse sentido, Edilson Vitorelli (2021b, p. 64) preleciona:

Assim, o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) pública ou privada, e, em virtude dessas características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura.

Como traço marcante dessa espécie de litígio, depreende-se que os conflitos estruturais decorrem de uma violação contínua e duradoura ao funcionamento de uma estrutura, pública ou privada. Portanto, podem originar-se tanto da atividade administrativa do Estado, como, *v.g.*, no caso de deficiência generalizada na prestação de determinado serviço público; quanto da atuação de entidades privadas, a exemplo do desastre de Brumadinho, provocado pela Vale S.A, no Vale do Rio Doce em Minas Gerais/MG – ação civil pública nº 103551902.2020.4.01.2800, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF).

Ainda, quanto às características dos processos estruturais que dimanam do litígio sob comento, dissertam Leonardo Silva Nunes, Samuel Paiva Cota e Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria (2019, p. 1059):

[...] os pressupostos do processo estrutural são: causa de pedir e pedido dinâmicos (devido à causalidade complexa); participação potenciada (devido à multiplicidade de interesses imbricados); e a geração de decisões prospectivas.

Com efeito, uma característica atribuída a esse tipo de demanda é a complexidade, visto que são reunidas em seu bojo diversas esferas de interesses jurídicos. Apesar disso, os interesses discutidos não são necessariamente contrapostos, como tradicionalmente se verifica em processos individuais, mas podem ser conexos. Em outras palavras, é possível que o litígio seja simultaneamente de interesse da coletividade prejudicada e da parte contrária, pois pode ser do interesse da instituição requerida a promoção de uma reforma estrutural que não lhe seria possível realizar, por si só, sem a existência de um processo. Nesse sentido:

Estes litígios são marcados pela existência de violações estruturais de direitos, causadas pelo conjunto de práticas e dinâmicas institucionalizadas, dentro de uma causalidade complexa. (NUNES; COTA; DAMASCENO, 2019, p. 1055)

[...] o processo estrutural oferece a oportunidade de fazer uma mudança institucional difícil, que é, muitas vezes, desejada pelo próprio compromissário. (VITORELLI, 2021b, p. 170)

Ademais, o policentrismo e a multipolaridade constituem outro aspecto marcante dos litígios estruturais, uma vez que, como dito, nos polos ativo e passivo

desses conflitos figuram diversas pessoas ou coletividades, com interesses jurídicos diversos e possivelmente conflitantes.

Por fim, insta acentuar que o litígio estrutural se distingue dos demais em razão da exigência, para sua integral solução, do implemento de uma decisão estruturante, de caráter complexo.

3.2 O PROCEDIMENTO BIFÁSICO ESTRUTURAL

3.2.1 Primeira fase: a certificação do estado de desconformidade

A primeira fase do procedimento bifásico estrutural se destina à constatação de um estado de desconformidade que enseje a tutela estrutural no caso concreto. Essa fase processual vai desde o ajuizamento da ação até a prolação de uma decisão estruturante, que certifica a existência de um problema estrutural e reconhece a responsabilidade da instituição alvo da reforma no processo.

A instrução processual “[...] deverá, neste momento, limitar-se a apurar a existência desse estado permanente/generalizado de desconformidade” (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 440). Ainda, são necessárias algumas adaptações em seu procedimento em relação aos processos tradicionais:

Dentre elas, é preciso atenuar a regra de congruência objetiva externa, admitindo-se até mesmo a possibilidade de alteração do objeto do pedido; é preciso promover uma abertura do processo à participação de terceiros, garantindo maior legitimidade democrática; é preciso otimizar a produção probatória, adequando-a para o problema em pauta, que não raro pressupõe a investigação de múltiplas questões de fato, muitas vezes difusas ou indeterminadas. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 440)

A primeira fase é concluída com a imposição de uma decisão estruturante, que terá o potencial de inaugurar a execução estrutural, conforme minudenciado abaixo.

3.2.2 Segunda fase: a implementação das medidas estruturais

A segunda fase se inicia após a prolação da decisão estrutural definitiva. É inaugurada aqui a fase de implementação das medidas necessárias para que a

decisão estrutural tenha plena efetividade e as metas fixadas no instrumento decisório sejam atingidas.

Primeiramente, é mister definir em que consiste uma decisão estrutural. Na definição de Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 3):

São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado.

Já para Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021, p. 425-426):

[...] passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.

Para esses últimos autores (2021, p. 432), a decisão estrutural tem um conteúdo complexo, prescrevendo uma norma jurídica aberta que almeja alcançar um resultado específico, um objetivo. Esse objetivo nada mais é do que a solução do problema estrutural, com a efetiva transformação do *status quo* desconforme.

Na noção tradicional de processo, a sentença põe termo ao processo. Entretanto, no caso dos processos estruturais, a sentença é o mero comando judicial propulsor da fase de implementação das medidas estruturais. Conforme Picoli (2018, p. 80): “A sentença marca não o término do processo de “dizer-o-direito”, mas o início do processo de deslindamento do problema”.

É iniciada aqui a fase de implementação das medidas necessárias para que a decisão estrutural tenha plena efetividade e suas metas anteriormente fixadas sejam atingidas. É comum parte da doutrina tratar dessa fase como “execução estrutural”. No entanto, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2021, p. 441), bem como Picoli (2018, p. 80), sustentam que a distinção entre fase de conhecimento e de execução neste tipo de litígio deve ser tomada como relativa, haja vista que deve haver um juízo de cognição tanto com relação às metas fixadas, quanto aos respectivos mecanismos de implementação.

Para que a fase de implementação/execução seja realizada de forma escorreita, existem alguns critérios que a decisão estrutural deve estabelecer. São eles: o tempo, o modo de implementação e grau da reestruturação que será

implementada, o regime de transição e como será realizada a avaliação e a fiscalização das medidas a serem implementadas (DIDER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 441).

Especificamente quanto ao método de implementação, é salutar que façamos alguns apontamentos. Huneus (2015, p. 2) define o juiz como um “criador e gerente de complexas reformas de assistência contínua”. Diante dessa definição, o juiz se torna o gestor das medidas, podendo atuar sozinho ou junto a profissionais qualificados. Pode também tanto delegar a “[...] formulação do plano de reestruturação à própria instituição violadora, quanto através da adoção de acordos celebrados entre instituição e grupos afetados.” (PICOLI, 2018, p. 89)

Nesse ensejo, também ocorre o que é chamado de provimentos/decisões em cascata. Arenhart (2013, p. 6) cristaliza o conceito:

Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida.

Desse encadeamento de decisões, decorre o denominado método “tentativa-erro-acerto”, onde para cada litígio serão aplicadas várias soluções e métodos resolutivos, possibilitando a escolha do processo de reforma mais adequado para o caso concreto.

Diante do apontado, a fase de implementação das medidas estruturais é importantíssima no deslinde e solução do problema estrutural, e sua boa execução e encerramento garantem a mudança do estado de coisas desconforme.

3.3 MEDIDAS ESTRUTURAIS EXTRAJUDICIAIS

A atuação extrajudicial em processos coletivos é reservada, sobretudo, ao Ministério Público, eis que a instituição recebeu do art. 129, III, da Constituição Federal a incumbência de promover o inquérito civil e a ação civil pública. Ao outorgar-lhe a

referida missão institucional, o Constituinte conferiu também ao *Parquet* poderes de atuação extrajudicial na promoção da tutela coletiva. Vejamos alguns desses instrumentos, compatibilizando-os com os processos estruturais.

As recomendações, disciplinadas pela Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), constituem atos unilaterais de caráter não vinculante, cujas disposições não obrigam as autoridades destinatárias ao seu cumprimento (ZIESEMER, 2020, p. 43), mas exprimem a opinião do Ministério Público de que determinada realidade fática deve ser alterada. Diante de uma recomendação, o gestor público destinatário tem as seguintes alternativas:

[...] ou cumpre a recomendação, ou convence o Ministério Público de que seu teor está equivocado, ou se arrisca a ser processado e responsabilizado, inclusive pessoalmente, pelo seu comportamento. Uma das vantagens da recomendação, aliás, é exatamente evitar a alegação de ignorância quanto ao fato, em uma ação futura. (VITORELLI, 2021b, p. 148-149)

Saliente-se que, diante de litígios policêntricos, como o é o conflito estrutural, a recomendação dificilmente surtirá o efeito de resolver a integralidade do problema, uma vez que, dada a complexidade inerente a tais espécies de litígio, a sua solução demanda a imposição estratégica de sucessivas medidas de reestruturação.

A recomendação, por outro lado, destina-se, normalmente, à adoção pelo gestor público de uma ou algumas condutas determinadas. Portanto, a recomendação estrutural deve ser utilizada com reservas, pois, caso a recomendação contenha diversas medidas, todas imprecisas, máxime se acompanhadas de um prazo curto, a ferramenta extrajudicial poderá se tornar inexecutável pelo destinatário, desaguando na perda de sua eficácia e de sua respeitabilidade (VITORELLI, 2021b, p. 149-153).

O procedimento administrativo (PA), por sua vez, “[...] se apresenta como um instrumento mais flexível, apto a ser aplicado em situações nas quais os fatos são menos definidos e os prazos, mais longos que o horizonte de um inquérito civil” (VITORELLI, 2021b, p. 146). Isso se deve ao fato de que dentre as funções do PA figura a possibilidade de “acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições”, conforme art. 8º, II, da Resolução 174/2017 do CNMP. Ademais, o PA não se presta à investigação de um ilícito específico, consoante parágrafo único do referido dispositivo, mas sim ao acompanhamento contínuo de uma situação de desconformidade.

Destarte, considerando esse aspecto, de acompanhamento gradual e paulatino de uma situação-problema, reputamos que o procedimento administrativo é o procedimento extrajudicial que melhor se coaduna com a dinâmica dos processos e das medidas estruturais.

Por fim, o termo de ajustamento de conduta constitui mais um instrumento extrajudicial, de caráter consensual, que pode ser manejado no implemento de medidas estruturantes. Por meio dele, os órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de suas condutas às exigências legais, de acordo com o art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85. Assim, os órgãos públicos legitimados, dentre eles o Ministério Público, poderão firmar compromisso com a instituição alvo da reforma estrutural para que esta se adeque às medidas estruturantes necessárias à solução do litígio.

Portanto, revela-se viável o manejo dos instrumentos em estudo, além de outros similares, para a implementação e o acompanhamento de medidas estruturais em âmbito extrajudicial, de modo que se torna desnecessária, na grande maioria dos casos, a provocação do Judiciário para a solução de litígios estruturantes.

4 OBSTÁCULOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

4.1 AS TÉCNICAS DE GESTÃO PROCESSUAL

O litígio estrutural, consoante já explorado no presente estudo, contém peculiaridades que tornam insuficiente para a sua resolução a utilização do procedimento dos processos individuais e coletivos tradicionais.

Em razão da diversidade de litígios estruturais, os quais podem assumir maior ou menor complexidade a depender do caso concreto, o processo estrutural exige certa flexibilidade em seu procedimento, o que, consoante Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2021, p. 438), deve ser assegurado:

[...] (i) pela utilização de um procedimento bifásico, aproveitando-se o *standard* do processo falimentar, que lhe pode servir de base em razão da previsão legal expressa da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito (arts. 354, par. ún., e 356, CPC); e (ii) pela

aplicação de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras de congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a ampliação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova (art. 369, CPC), a atipicidade das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, §1º, CPC), a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69, CPC).

Ademais, nos processos estruturais, o Poder Judiciário intervém continuamente em instituições, de modo que o magistrado atua mais como um administrador e/ou legislador do que propriamente como um juiz, em atividade jurisdicional típica (LÂMEGO, 2021).

Assim, é natural que os sujeitos processuais, sobretudo o juiz, se deparem com uma dificuldade de gerenciamento adequado do processo estrutural, uma vez que a sua dinâmica foge à sistemática dos processos tradicionais. Por essa razão, é de salutar importância trazer à baila técnicas de gestão processual, aptas a delinear o devido procedimento estrutural e propiciar a conciliação dos diversos interesses envolvidos, de modo a maximizar a eficácia da tutela estrutural.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, para o bom êxito dos processos estruturais, é fundamental a adoção de uma condução dialógica e cooperativa do processo. Tal elemento é apontado pela quase unanimidade da doutrina que trata acerca da temática, destacando-se, por todos, Arenhart (2013, p. 7), que preleciona:

[...] a colaboração das partes – e, de modo mais amplo, dos atingidos pela decisão – e sua participação na formação da(s) decisão(ões) judicial(is) são imprescindíveis. Somente com a mais completa satisfação do contraditório pode-se ter a mais exata dimensão do problema – e das consequências da decisão judicial – e, assim, tomar a providência mais adequada. Por isso, a adoção de audiências públicas, a permanente manutenção do diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo devem ser práticas estimuladas no campo da tutela coletiva.

Vale ressaltar que o princípio da cooperação, expressamente previsto no art. 6º do Código de Processo Civil (CPC), implica em um dever de auxílio mútuo entre os sujeitos processuais, e deve incidir desde a fase cognitiva até a fase executiva do processo. Dele decorrem diversas ferramentas que podem auxiliar as partes e o magistrado a obter uma decisão estruturante de mérito justa e efetiva, tais como o *amicus curiae*, as audiências públicas, os negócios jurídicos processuais, a cooperação judiciária nacional e o *town meeting* (SARAIVA, 2021, p. 248-257).

A primeira dessas ferramentas é o *amicus curiae*, modalidade de intervenção de terceiros prevista no art. 138 do CPC, que fomenta a participação democrática e que pode ser utilizada em caso de relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda ou repercussão social da controvérsia. Trata-se de:

[...] figura dialógica de grande relevo para os processos estruturais, uma vez que ajuda a superar os desafios da legitimidade e efetividade que essas decisões [estruturais] geralmente enfrentam”. (SARAIVA, 2021, p. 252) [colchetes nossos].

Com efeito, a oitiva de *amici curiae*, dotados de representatividade adequada das partes envolvidas, assim como a realização da audiências públicas, capacita o juiz na mensuração da exata dimensão da lide estrutural e da repercussão social da matéria, bem como o auxilia na compreensão de conceitos técnicos – não jurídicos – que eventualmente sejam necessários à solução do litígio.

Outrossim, as partes podem celebrar negócios jurídicos processuais, na forma do art. 190 do CPC. Como exemplos de negócios jurídicos processuais aplicáveis aos processos estruturais, podem ser elencados: a) Calendarização processual (art. 191, CPC); b) Suspensão convencional do processo; c) Negociação sobre prazos processuais; d) Delimitação consensual das questões de fato e/ou de direito a serem enfrentadas; e) convenções na fase probatória (RODRIGUES; GISMONDI, 2021); f) Negociação acerca do procedimento em si.

A cooperação judiciária nacional representa mais uma técnica de gestão processual que pode se afigurar especialmente útil nos processos estruturais. Consoante assinala Gustavo Cavalcanti Lâmega (2021, p. 492), a cooperação consubstancia “[...] o princípio da eficiência, devendo ser utilizado tanto numa perspectiva endoprocessual, para gestão de processos, quanto numa perspectiva macroprocessual, para a administração judiciária”.

A adoção das técnicas de cooperação judiciária pode servir, dentre outras finalidades, à condução dialógica dos processos estruturais, à produção conjunta de provas e à centralização de processos repetitivos, reunindo-os em um só juízo, a fim de minimizar os efeitos da fragmentação dos litígios estruturais (LÂMEGO, 2021).

Ressalte-se, nessa perspectiva dialógica, que os processos estruturais devem levar em conta ainda a noção de *town meeting*, que nada mais é do que uma postura

do juiz, caracterizada pela sua participação ativa no processo, fomentando o diálogo entre os sujeitos processuais e os setores da sociedade civil. Nesse sentido:

Em quarto lugar, é essencial investir em um método dialógico de condução do processo, a que Stephen Yeazell chamou, com rara felicidade, de *town meeting*. O juiz, nesse modelo, toma a frente da direção do processo, delimitando as questões relevantes e conduzindo a produção de provas, para fomentar ocasiões de diálogo ampliado com a sociedade impactada, nos moldes da atuação de órgãos administrativos ou legislativos (VITORELLI, 2021a, p. 355-356).

Por fim, recomenda-se uma reforma na organização judiciária, de sorte a serem criados juízos específicos na apreciação de demandas materialmente estruturais (TOSTA; MARÇAL, 2021, p. 231). Tratar-se-ia de órgãos judiciários específicos, responsáveis por perceber a existência e a viabilidade do processamento estrutural de demandas individuais e coletivas.

Com isso, evita-se o tratamento estrutural de demandas que, na sua essência, não são estruturais. Exemplo disso são as chamadas ações pseudocoletivas:

Nesse tipo de ação, apesar de algumas características típicas de tutela coletiva, na realidade tem-se a defesa de direitos estritamente individuais, de forma que sua natureza é individual e assim ela deve ser procedimentalmente tratada. [...] Trata-se de ações efetivamente individuais, não sujeitas ao microssistema coletivo. Na ação pseudocoletiva, passa-se uma impressão de que a demanda teria natureza coletiva [...] (NEVES, 2020, p. 107)

Portanto, reputamos essencial o manejo das técnicas de gestão processual acima discriminadas, com vistas ao bom êxito do processo estrutural.

4.2 A INEXISTÊNCIA DE TEORIA E PROCEDIMENTO PRÓPRIOS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Considerando as já mencionadas peculiaridades inerentes aos processos estruturais, a discussão quanto à necessidade de teoria e procedimento próprios ganhou espaço para dois posicionamentos, que colocam em debate a (in)aptidão do Código de Processo Civil, através do seu procedimento comum, de abarcar a referida espécie de processo.

Uma primeira corrente, representada por Leonardo Silva Nunes (2021, p. 695-696), compreende que o CPC comporta o procedimento estrutural, posto que:

[...] o vigente Código de Processo Civil brasileiro forjou um procedimento comum bem diferente, com feição amplamente adaptável, maleável e flexível. Além do mais, o procedimento comum instituído pelo código é receptível à incorporação de técnicas diferenciadas, previstas para procedimentos especiais.

Nessa perspectiva, o autor reflete acerca das ferramentas dispostas no CPC, ratificando o seu potencial em adequar-se às mais diversas situações. Ainda, “[...] as variadas feições que podem assumir os litígios estruturais acabam dificultando, senão inviabilizando, a configuração de um procedimento padrão” (NUNES, 2021, p. 694).

Nesse viés, a criação de um modelo padrão não atenderia às exigências e aos desdobramentos que um processo estrutural pode vir a assumir, sendo mais assertivo utilizar-se dos dispositivos já existentes no CPC, a exemplo dos arts. 139, IV, 279 e 536, os quais dispõem acerca das medidas executivas atípicas. Demais disso, repise-se que o art. 190 do CPC permite que as partes, através da consensualidade, adaptem o procedimento, de modo a ajustá-lo às especificidades da causa. Do mesmo modo, o art. 357 do mesmo diploma processual possibilita a construção do saneamento em cooperação com as partes, organizando-o conforme as singularidades do caso.

Destarte, com supedâneo nesses e noutros dispositivos do CPC é que a posição doutrinária em análise defende que o procedimento comum do Código de Processo Civil constitui meio apto a reger os processos estruturais, rechaçando-se a rigidez de um procedimento específico. Nesse sentido:

É absolutamente inviável estipular previamente os circuitos procedimentais adequados ao desenvolvimento do processo estrutural, tendo em vista a extrema variância dos tipos de litígios estruturais. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 438)

Por outro lado, há corrente em sentido contrário, que defende a necessidade de uma disciplina própria dos processos estruturais, baseando tal posição na concepção de que a referida espécie de processo possui um fio condutor próprio, isto é, peculiaridades que justificam a sua autonomia legislativa, científica e doutrinária. Para Jobim (2021), o fio condutor dos processos estruturais residiria na necessária legitimidade democrática que deve ser conferida a determinadas decisões judiciais que concretizem direitos fundamentais.

Convém salientar que, em que pese a raiz histórica do processo estrutural seja oriunda da década de 1950 nos EUA (cf. *Brown v. Board of Education*), a matéria

ainda é pouco explorada em nosso país, justamente pela ausência de base teórica própria. A utilização, por analogia, de institutos do processo individual e coletivo tradicionais se revela insuficiente para o aperfeiçoamento da construção teórica e prática dos processos estruturais. Nesse diapasão:

[...] é necessário um ou mais ritos estruturais que darão a marcha ao processo estrutural, que deverá gerar um plano estrutural, sua homologação e o cumprimento desse plano, tudo isso inserido numa ambiência latamente democrática em que o diálogo entre os Poderes e a sociedade civil seja uma realidade (JOBIM, 2021, p. 828).

Ademais, sobreleva consignar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 8.058/2014 da Câmara dos Deputados, cujo objetivo consiste em criar o “processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário”. O texto do PL é rico em conteúdo com o propósito de promover o diálogo, a flexibilidade e a concretização de decisões que implementem políticas públicas, sendo, portanto, uma proposta que merece atenção dos estudiosos por, no mínimo, iniciar o trilhar de um caminho rumo a um procedimento estrutural próprio.

Em conclusão, resta evidente que o procedimento comum do CPC tem plasticidade suficiente para regular minimamente o procedimento estrutural, servindo, ainda, como ponto de partida para a construção de um arcabouço teórico para a matéria. Assim, à luz dos ensinamentos de Jobim (2021, p. 833-834):

O Código de Processo Civil de 2015 está propício para auxiliar nessa construção. A partir da leitura de um novo modelo de processo, constitucionalizado, com contraditório forte - substancial em sua essência -, num ambiente cooperativo, no qual o mérito tem preferência à forma e a decisão judicial passa a ter uma teoria própria com a leitura do artigo 486, § 1º e 2º, sem deixar de mencionar a abertura para manifestação de terceiros no processo, como o caso do *amicus curiae*, a teoria do litígio estrutural encontra-se no momento de ser pensada.

Todavia, a exploração da flexibilidade ínsita ao procedimento comum exige dos operadores do direito certa destreza, a qual, em geral, só é dada àqueles que se debruçam sobre o estudo aprofundado do processo civil. Com efeito, para a perfectibilização do processo estrutural, entendemos de bom alvitre a edição de um rito próprio, que delineie um procedimento mínimo a ser seguido, bem como desenvolva e aprofunde as ferramentas de consenso já analisadas, a fim de dar aos sujeitos do processo uma maior segurança jurídica, além de servir à edificação e ao avanço de uma teoria dos processos estruturais.

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO ESTRUTURAL

Tendo sido conceituado o que é uma decisão estrutural no tópico 2.2.2, passa-se agora à análise de quais os principais obstáculos que inibem a concretude e a execução de tais espécies decisórias.

A principal característica dos processos estruturais, bem como a sua razão de ser, é o fato de se tratar de demandas complexas, policêntricas, que não se encaixam nos arquétipos do modelo tradicional de processo. Diante disso, é comum que, assim como ocorre na fase de conhecimento, a fase de execução também padeça de alguns entraves práticos, máxime em razão dos custos elevados e da dificuldade de se operacionalizar essa execução. Assim:

A efetivação das medidas judiciais nesses casos, quando deferidas liminarmente ou mesmo quando determinadas em sentença, revela-se normalmente demorada, custosa, dificilmente adaptável às estruturas e procedimentos do Judiciário (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 2)

Também nesse sentido, Picoli (2018, p. 80), reproduzindo Abram Chayes, ataca a falta de estrutura do Poder Judiciário para abarcar o referido modelo executório:

Indubitavelmente, solucionar um litígio de alta complexidade com o instrumental de um sistema pensado para resolver problemas estritamente patrimoniais e individuais tende a nos guiar a um quadro de parca eficiência e legitimação.

Ainda dentre os obstáculos às decisões estruturais, Araújo (2021, p. 1148) considera como óbices a tripartição dos poderes, impedindo a ingerência do Judiciário nos demais Poderes, a inexperiência do juiz em gerir políticas públicas e o alto custo de implementação da decisão estrutural.

Já Vitorelli (2021a, p. 362) aborda mais alguns outros fatores de dificuldade, tais como a morosidade para o início da execução, podendo a realidade fática estar totalmente diferente de quando fora prolatada a decisão estrutural; a possibilidade de aplicação de medidas meramente cosméticas ou superficiais, com intuito protelatório e a fixação de medidas que demandem menor esforço e, por conseguinte, deságuem em um menor impacto de mudança estrutural.

Assim, releva-se impreterível que o Poder Judiciário se reestruture, a fim de comportar a complexidade e os custos da execução estrutural, além de promover a

capacitação dos magistrados responsáveis pela condução de processos dessa natureza.

Cumprir registrar que, conforme apontam Tosta e Marçal (2021), a execução estrutural recebe influência do art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), uma vez que o dispositivo manda o julgador considerar as consequências práticas de sua decisão, de modo a avaliar o panorama completo da problemática e evitar as já mencionadas decisões “a conta gotas”, que acabam agravando o problema estrutural. Assim, dispõem os referidos autores (2021, p. 211):

Essa ideia ganha novo reforço a partir da entrada em vigor do art. 21 da LINDB, que estabelece a consideração, pelo magistrado, das consequências de suas decisões judiciais, reafirmando a impossibilidade de uma “pseudo-solução a conta-gotas” de um problema muito mais abrangente (estruturante), que será, no final das contas, agravado pelas determinações estabelecidas individualmente.

Um célebre caso que ilustra como a fase de implementação das medidas estruturantes é custosa, vagarosa e complexa se trata da Ação Civil Pública do Carvão (Processo nº 93.8000533-4). Ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de vinte e quatro réus (entre empresas carboníferas e a União), a ação pretendia a recuperação dos danos ambientais causados pelas empresas exploradoras de carvão no estado de Santa Catarina. Apesar da sentença ter sido proferida em janeiro de 2000 e, tendo fixado diretrizes a serem executadas num prazo de três anos, a implementação das medidas dura até hoje, estando atualmente na quarta fase do cumprimento de sentença (ARENHART, 2019, p. 14).

No que tange à terceira fase do cumprimento de sentença, que permaneceu entre 2006 e 2009, foi instituído o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), que é definido por Arenhart (2019, p. 14):

Esse grupo, formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo ligados à questão ambiental, tinha por principais funções propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental.

A atuação do GTA tem sido de fundamental importância à implementação da ordem judicial emitida na ACP do Carvão. É com base na atuação do grupo que foram realizados diversos acordos, aproximando cada vez mais o dever ser judicial à situação almejada, que é a restauração ambiental das áreas atingidas. Com isso, fica

crystalino que a atuação do juízo, amparada pelo parecer técnico e científico de terceiros é um dos caminhos para a superação dos obstáculos supracitados.

Além disso, importa consignar que o manejo das ferramentas consensuais já analisadas, tais como o *amicus curiae*, as audiências públicas, os negócios jurídicos processuais, a cooperação judiciária nacional e o *town meeting*, também servem à consecução dos objetivos da execução estrutural, otimizando o implemento das decisões judiciais.

Outrossim, pela peculiaridade dos elementos que definem as demandas coletivas, Cabral e Zaneti Jr. (2019) defendem a utilização de uma ferramenta atípica, oriunda do direito norte-americano, para promover com maior eficiência a implementação das medidas judiciais coletivas: as entidades de infraestrutura específica ou *claims resolution facilities*. Essas entidades “[...] são terceiros que serão responsáveis pela implementação, total ou parcial, da decisão judicial ou da autocomposição, muito embora tenham natureza privada ou mista” (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 2).

Na senda do processo estrutural e da implementação da decisão estrutural, as entidades de infraestrutura específica seriam instituídas pelo magistrado na própria decisão, ou pelas partes por meio de negócios jurídicos processuais (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 5).

Destarte, as *facilities* consistem em pessoas jurídicas, preexistentes ou criadas especificamente para a execução coletiva, responsáveis pelo processamento, resolução e execução de conflitos coletivos, contribuindo, assim, com o desafogamento do Judiciário, a redução de custos e a praticidade da execução. Também vislumbrando nas referidas entidades uma alternativa para a implementação das decisões estruturais, prelecionam Didier Jr., Zaneti Jr, e Oliveira (2021, p. 454):

Também representam uma nova forma de gestão e organização do processo e podem revelar-se especialmente úteis nos litígios estruturantes. Podem ainda ser consideradas uma espécie de medida indutiva e de apoio para que se obtenha a implementação, cumprimento ou satisfação dos direitos coletivos (arts. 139, IV, 297 e 536 §1º, CPC).

Portanto, como alternativas às dificuldades práticas encontradas para a implementação das decisões estruturais, entendemos imprescindíveis, para além da emissão de pareceres técnicos e científicos e a reestruturação do Poder Judiciário, o

manejo de ferramentas consensuais, bem como a adoção de entidades de infraestrutura específica, como forma de celeridade, redução de custos e eficiência na execução estrutural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho almejou a identificação dos obstáculos à implementação dos processos estruturais no direito brasileiro, assim como a construção de propostas tendentes a superá-los. Assim, após a compreensão do fenômeno dos processos estruturais, abarcando a origem histórica do instituto, sua definição e características, sua importância e aspectos práticos a ele relacionados, buscou-se traçar os principais óbices à efetivação desse modelo processual no país.

A relevância da pesquisa se funda na aptidão de tais instrumentos processuais de promover a concretização de direitos fundamentais e de servir à economia processual. Com efeito, os processos estruturais têm o condão de solucionar o estado de coisas inconstitucional, bem como de reunir em uma única demanda todo o problema estrutural, afastando, assim, o denominado processo “a conta-gotas”, consistente em diversas ações individuais rediscutindo uma problemática que seria mais bem solucionada em âmbito coletivo.

Nesse contexto, o primeiro dos obstáculos encontrados se refere à insuficiência dos processos individual e coletivo tradicionais de regular o procedimento estrutural. Destarte, os sujeitos processuais, sobretudo o juiz, se deparam com uma dificuldade de gerenciamento adequado da demanda, devido ao fato de que a dinâmica de tais estirpes processuais foge à sistemática dos processos tradicionais. Além do mais, as *structural injunctions* exigem um elevado grau de participação ativa do magistrado, que, atuando à semelhança de um administrador e/ou legislador, encontra embaraços ao se distanciar de sua atividade jurisdicional típica.

A fim de minimizar os efeitos das referidas dificuldades, reputamos essencial a condução dialógica e cooperativa do processo, além do manejo de técnicas de consenso, tais como o *amicus curiae*, as audiências públicas, os negócios jurídicos processuais, a cooperação judiciária nacional e o *town meeting*. Outrossim, como forma de sedimentar as *structural injunctions* no direito brasileiro, faz-se

imprescindível uma reforma na organização judiciária, de sorte a serem criados juízos específicos na apreciação de demandas materialmente estruturais, responsáveis por averiguar a existência e a viabilidade do processamento estrutural de demandas individuais e coletivas.

Ademais, como segundo eixo de entraves à efetividade dos processos estruturais, percebeu-se a inexistência de um procedimento próprio. É que, conquanto o procedimento comum do CPC contenha plasticidade suficiente para abranger, minimamente, as diversas feições que o processo estrutural pode assumir, servindo, ainda, como ponto de partida para a construção de um arcabouço teórico para a matéria, a exploração dessa flexibilidade procedimental é de difícil instrumentalização na prática, eis que exige dos operadores do direito conhecimentos aprofundados da ciência processual.

Portanto, para a perfectibilização desse modelo processual, concluímos ser de bom alvitre a edição de um rito próprio, que delineie um procedimento mínimo a ser seguido, com vistas a dar aos sujeitos do processo uma maior segurança jurídica, além de servir à edificação e ao avanço de uma teoria dos processos estruturais.

Os últimos obstáculos à implantação dos processos estruturais no direito brasileiro dizem respeito à implementação da decisão estrutural. A fase de execução, à semelhança da etapa de conhecimento, apresenta problemas de gerenciamento adequado, máxime em razão dos custos e da complexidade de operacionalização.

Nessa senda, entendemos de salutar importância a emissão de pareceres técnicos e científicos para análise do cumprimento das metas fixadas na decisão estrutural, bem como a delegação da execução a entidades de infraestrutura específica ou *claims resolution facilities*, como forma de celeridade, redução de custos e eficiência na execução estrutural.

Por fim, há de se acentuar que os processos estruturais ainda possuem um longo caminho a percorrer para alcançar a plena operatividade no Brasil, sobretudo porque a matéria é relativamente nova e ainda são poucos os estudos que ousam tratar com profundidade sobre o tema. Não obstante, longe de se pretender trazer uma resposta definitiva, buscou-se com o presente estudo destacar os principais obstáculos, bem como as alternativas que representem, ao menos, um ponto de partida para a plena implementação dos processos estruturais no direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios coletivos complexos e da efetividade das políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 1135-1159.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 225/2013. p. 389-410. Nov 2013.
- BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 305-327.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 set. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 09 nov. 2021.
- BRASIL. Lei nº 7.347 de 1985, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 20 set. 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 06 nov. 2021.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em 15 nov. 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Ação civil pública cível nº 103551902.2020.4.01.2800. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Vale S.A. e outros. Belo Horizonte, 31 de agosto de 2020. Petição inicial disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/inicial-acp-vale-anm-cvm.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Ação Civil Pública nº 93.8000533-4. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e outros. Criciúma, 05 de abril de 1993. Consulta processual disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal>. Acesso em: 21 de nov. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC. Autor: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Min.

Marco Aurélio. Brasília, 09 de setembro de 2015. Primeira Medida Cautelar disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 28 mai. 2022.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JUNIOR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, v. 287/2019, p. 445-483, jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu-174-1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2021.

COTTRILL, Robert J. Brown v. Board of Education (1954). In: **Center for the Study of Federalism**, 2006. Disponível em: [http://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Brown_v._Board_of_Education_\(1954\)](http://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=Brown_v._Board_of_Education_(1954)) Acesso em: 07 de set. de 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 423-461.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Saraiva, 2004.

HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts. **The Yale Journal of International Law**. v. 40, p. 40, 2015. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/72839701.pdf>>. Acesso em: 04/05/2021.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: base de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 815-834.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 873-899.

LÂMEGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 491-518.

- MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**. Vol. 1018/2020. p. 255-276. Ago 2020.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**: volume único. 4ª ed. Salvador: JusPodivm 2020.
- NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Ano 5, p. 1052 – 1076, 2019.
- PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. Tese (Dissertação de mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018. p. 111. 2018.
- RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílios à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 779-814.
- SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 239-274.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 605-635.
- TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 211-238.
- VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador. Editora JusPodivm, 2021. p. 638-686.
- VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. Vol. 284/2018. p. 333-369. Out 2018.
- VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021a, p. 329-383.
- VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2ª ed. Salvador, Editora JusPodivm, 2021b.
- ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e direitos difusos e coletivos**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.