

# PROCESSO ESTRUTURAL COMO MÉTODO ADEQUADO PARA O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES

*Structural injunctions as an adequate method to the judicial review of public policies: possibilities and limits*

Renato Manente Corrêa<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Decisões estruturais (*structural injunctions*) e processo estrutural: origem histórica, conceitos e características; 2.1. Breve apanhado histórico; 2.2. Conceitos e características; 3. Tratamento processual adequado: possibilidades; 3.1. Da necessária flexibilização processual e procedimental; 3.2. Processo estrutural em duas fases; 3.2.1. Delimitando o problema estrutural e suas premissas iniciais; 3.2.2. Decisão estrutural na prática: implementando-se a reforma estrutural; 4. Discutindo limites e cautelas ao processo e às decisões estruturais; 5. Conclusão; Referências.

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar, no contexto da doutrina dos processos estruturais, as possibilidades de tratamento processual dos litígios estruturais de que seja parte o Poder Público, especialmente os que digam respeito a políticas públicas, bem como discutir os limites e as cautelas que devem ser observados para que esta específica forma de tutela – pelo Poder Judiciário – seja legítima e não esvazie a dimensão democrática, social e política que subjaz à criação e à implementação de políticas públicas. Para tanto, serão apresentados, inicialmente, os aspectos essenciais do processo estrutural e das chamadas decisões estruturantes, para em seguida avaliarem-se as possibilidades de tratamento processual a estes litígios. Por fim, discutir-se-á a adoção do processo estrutural como método adequado à tutela destes conflitos, traçando-se limites e cautelas à sua plena aplicação.

**Palavras-chave:** Processo Estrutural. Políticas Públicas. Tutela Processual. Possibilidades. Limites.

## ABSTRACT

This study aims to show, in the context of the doctrine of structural injunctions, the possibilities of procedural treatment of structural suits to which the Government is a party, especially those concerning public policies, as well as to discuss the limits and precautions which must be observed so this specific form of protection, by the Courts, is legitimate and does not deplete the democratic, social and political dimension that underlies the creation and implementation of public policies. Therefore, the essential aspects of the structural suit and the so-called structural injunctions will be initially presented, followed by an assessment of the possibilities for procedural remedies of these disputes. Finally, the adoption of the structural suit as an adequate method to address these conflicts will be discussed, drawing limits and precautions to its full application.

**Keywords:** Structural Injunction. Public Policies. Procedural Protection. Possibilities. Limits.

<sup>1</sup> Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que a evolução histórica do direito processual até os dias presentes sinaliza a crescente preocupação de que o processo, como instrumento vocacionado à concretização do direito material, tenha a possibilidade de efetivamente produzir mudanças na realidade, em sintonia com o espírito constitucional que lhe deve animar.

Isso quer dizer que o processo, sob a perspectiva do chamado *neoprocessualismo* ou *formalismo-valorativo*, atual fase metodológica da ciência processual<sup>2</sup>, deve estar afinado com a realidade dinâmica em meio a qual os direitos materiais se afirmam e se ressignificam, o que implica admitir, se preciso for, para a consecução da *tutela adequada*, que ele também seja capaz de repensar suas próprias categorias a partir de novas premissas fáticas e teóricas<sup>3</sup>.

Concretamente, essa evolução, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como pela profusão (ou incremento) de novas litigiosidades e ampliação do acesso à Justiça, pode ser percebida, entre nós, pela adoção de tutelas mais ou menos específicas para pacificar, pela via processual, não só conflitos individuais (mediante procedimento comum ou especial), mas também conflitos coletivos (tutela coletiva), conflitos massificados (tutela de casos repetitivos) e aqueles de índole constitucional (ampliação dos instrumentos de controle difuso e concreto de constitucionalidade).

Não obstante os avanços já conhecidos, mais recentemente, em especial nesta última década, têm chamado a atenção dos estudiosos no Brasil os chamados litígios estruturais, que, como ver-se-á de forma minudente a seguir, são litígios coletivos<sup>4</sup> que se originam da violação sistemática de direitos perpetrada pela maneira “como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera”<sup>5</sup>.

Estes conflitos de carga estrutural, em geral, são complexos, pois põem “em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela”<sup>6</sup>, e sua solução desafia uma reforma no funcionamento de “um ente, organização ou instituição”<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, confira-se: DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17.ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 42-46.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>4</sup> Há certa controvérsia doutrinária sobre este aspecto, mas para os fins deste trabalho adotar-se-á a compreensão dos litígios estruturais no contexto dos litígios e processos coletivos.

<sup>5</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 56.

<sup>6</sup> DIDIER JR, Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 426.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 426.

É o caso, por exemplo, de litígios relacionados ao modo como se estrutura o sistema carcerário no País ou mesmo os sistemas de saúde e educação.

O que se tem percebido, nesse contexto, é que estes conflitos, cada vez mais frequentes, sobretudo em realidades sociais como a brasileira, uma vez levados à arena judicial, não se encaixam bem nas estruturas processuais predominantes, que privilegiam a lógica adversarial e bipolar (autor/réu; lícito/ilícito; procedente/improcedente) e se arvoram em institutos de certo modo rígidos e tradicionais, tanto na fase de conhecimento, como na fase executiva, mostrando-se incapazes de efetivamente solucioná-los.

A singularidade destes conflitos tem originado a difusão de estudos mais aprofundados sobre como melhor tutelá-los pela via processual, e é justamente nesse contexto, voltando-se aos litígios estruturais de que sejam parte especificamente o Poder Público, em especial os que se relacionam a políticas públicas, que o objetivo deste trabalho é apresentar as possibilidades para seu tratamento processual, bem como discutir os limites e as cautelas que devem ser observados para que esta específica forma de tutela, pelo Poder Judiciário, seja legítima e não esvazie a dimensão democrática, social e política que subjaz à criação e à implementação de políticas públicas.

Para tanto, serão apresentados, inicialmente, os aspectos essenciais do processo estrutural e das chamadas decisões estruturantes, para em seguida avaliarem-se as possibilidades de tratamento processual a estes litígios. Por fim, discutir-se-á a adoção do processo estrutural como método adequado à tutela destes conflitos, traçando-se limites e cautelas à sua plena aplicação.

## **2. DECISÕES ESTRUTURAIS (*STRUCTURAL INJUNCTIONS*) E PROCESSO ESTRUTURAL: ORIGEM HISTÓRICA, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS**

### **2.1. Breve apanhado histórico**

Uma maneira interessante de compreender as decisões estruturais – e o modo pelos quais têm sido absorvidas na experiência nacional – é partindo de sua origem histórica; e, nesse sentido, parece haver certa convergência na literatura especializada<sup>8</sup> que a noção de decisões estruturais (e consequentemente de processo estrutural) surgiu nos Estados Unidos, sobretudo no período compreendido entre as décadas de 1950 a 1970.

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, confira-se: VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**, p. 74-76; DIDIER, JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 424-425; PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). *op. cit.*, p. 91-145; MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: Juspodivm, 2021; e outros.

Como outras criações típicas do sistema de Justiça norte-americano, desenvolveram-se não como uma espécie de categoria jurídica abstratamente prevista em lei, mas como fruto da práxis judiciária ativa, em resposta à *crise de satisfação* que pairava sobre determinadas decisões judiciais, especialmente aquelas cujo cumprimento implicava alterações profundas no modo como se estruturava uma política pública, um serviço público ou uma instituição.

É frequentemente reconhecido como emblemático de seu desenvolvimento o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, de 1954, uma ação coletiva na qual a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou, por unanimidade, que a segregação racial nas escolas públicas americanas violava a Seção I da 14ª Emenda Constitucional, com o que determinou – neste primeiro momento de forma genérica – a adoção das medidas necessárias para pôr fim ao então vigente sistema nacional de ensino, subdividido em escolas para brancos e escolas para negros<sup>9</sup>.

A decisão é um marco histórico porque, além de impulsionar movimentos sociais por direitos civis entre 1950 e 1960, deu início à derruição da doutrina do *separate but equal*, reconhecida como constitucional pela mesma Corte, no julgamento do caso *Plessy v. Ferguson* (1896), e pela qual se admitira a segregação entre negros e brancos, desde que fossem garantidos direitos iguais.

As decisões estruturais, contudo, como lembra Owen Fiss, nasceram efetivamente em momento posterior. Isto é, da necessidade dos juízes locais, por delegação da Corte Suprema, de fazerem implementar o comando genérico estabelecido na decisão de 1954, “impondo a transformação do sistema nacional de ensino dividido em dois – uma escola para negros e uma escola para brancos – em um sistema unitário não racial”<sup>10-11</sup>. Nesse contexto, aponta Vitorelli, inspirando-se em Fiss, “os juízes inferiores começaram a criar, por conta própria, modos de implementar essa decisão, voltando-se para o uso de *injunctions*, ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer” e que serviram, prossegue, como “o principal instrumento para determinar que os servidores públicos encarregados da organização escolar

<sup>9</sup> DUGNAN, Brian. “Brown v. Board of Education of Topeka”. *Encyclopedia Britannica*, 10 May. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Brown-v-Board-of-Education-of-Topeka>. Acesso em: 5 jun. 2021.

<sup>10</sup> FISS, Owen. To make the constitution a living truth – Four lectures on the structure injunctions. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 31, tradução livre.

<sup>11</sup> As transformações eram inúmeras, conforme assinala Fiss: “It required new procedures for the assignment of students; new criteria for the construction of schools; reassignment of faculty; revision of the transportation systems to accommodate new routes and new distances; reallocation of resources among schools and among new activities; curriculum modification; increased appropriations; revision of interscholastic sports schedules; new information systems for monitoring the performance of the organization; and more”. FISS, Owen. The Supreme Court 1978 Term, foreword: forms of Justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, MA, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979, p. 2-3. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The\\_Forms\\_of\\_Justice.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2). Acesso em: 20 out. 2022.

adotassem comportamentos tendentes à dessegregação, em meio à forte resistência política e popular em algumas localidades”<sup>12</sup>.

Essas decisões traduziram uma postura mais ativa do Poder Judiciário local, que delas se valeram para promover, de forma sucessiva e dialogada, uma verdadeira reforma estrutural no sistema de ensino público daquele País. Tamanho foi seu impacto que decisões similares passaram, ao longo dos anos, a ser “empregadas para reformar hospitais, delegacias de polícia, programas de habitação e prisões”<sup>13</sup>.

É nesse contexto que Fiss, em trabalho publicado em 1979, tido como uma primeira investida para dar tratamento teórico ao tema, passou a afirmar que “os processos estruturais são aqueles em que um juiz, confrontando a burocracia do Estado com valores de dimensão constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização a fim de eliminar a ameaça a esses valores decorrente dos arranjos institucionais vigentes”<sup>14</sup>, sendo a *injunction*<sup>15</sup> o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas”. Fiss parte da premissa de que “a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas”<sup>16</sup>.

Analisando-se o contexto em que nasceram essas decisões (e o processo em meio a qual elas são proferidas), não é difícil concluir que a elas precede, portanto, um problema ou conflito de carga estrutural, relacionado frequentemente a uma violação generalizada de direitos constitucionalmente assegurados, perpetrada pelo modo de funcionamento de uma determinada estrutura burocrática. Dada a incapacidade ou omissão dos envolvidos em solucioná-los a contento, são levados à arena judicial, onde se espera seja finalmente posto um fim à crise de efetividade que os originou.

No Brasil, a ampla afirmação de direitos fundamentais, em especial os de natureza prestacional, pela Constituição Federal de 1988, e a sistemática ineficiência do Poder Público em fazer cumprir sua missão institucional tal como projetada na Lei Maior, desaguaram (e desaguam) na profusão de litígios dessa natureza. Estes litígios não são uma novidade na agenda do Poder Judiciário nacional, mas o tratamento processual que a eles deve ser dado, com pano de fundo da experiência norte-americana, tem suscitado o aprofundamento do debate acadêmico, como ver-se-á a seguir.

---

<sup>12</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática, p. 75.

<sup>13</sup> FISS, Owen. Op. cit., p. 31.

<sup>14</sup> Idem, 1979, p. 3, tradução nossa.

<sup>15</sup> Para aprofundamento sobre as *injunctions* no direito norte-americano, consultar: BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 305-327.

<sup>16</sup> DIDIER, JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 426.

## 2.2. Conceitos e características

Às definições de processo e decisões estruturais precede a de litígio/problema estrutural. Segundo Vitorelli, os litígios estruturais “são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera”<sup>17</sup>. Afirma que “o funcionamento da estrutura é o que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo”, de maneira que “se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente”<sup>18</sup>, com possibilidade de se repetir em momento futuro.

Estrutura, no conceito proposto pelo autor, “pode ser uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público”<sup>19</sup>.

Nesse contexto, o processo estrutural, em definição que se aproxima à da doutrina norte-americana, e à qual se filia para os fins deste trabalho,

[...] 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 direcionada a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.<sup>20</sup>

Em perspectiva mais ampla, Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira definem processo estrutural tomando como partida uma particular noção de problema estrutural. Para estes autores, problema estrutural é definido “pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”<sup>21</sup>, e o processo estrutural, portanto, “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”<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática, p. 56.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>20</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 64.

<sup>21</sup> DIDIER. JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 427.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 429. Os autores citam alguns exemplos, nesse contexto, de processos estruturais: “(...) podemos dizer que são exemplos de processos estruturais aqueles deflagrados por: (i) demanda que visa à concretização do direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais, por meio de um plano de adequação e acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos de uma determinada localidade; (ii) demanda que visa assegurar o direito à saúde e que, considerando o crescimento do número de casos de microcefalia numa determinada região e da sua possível relação com o *zika* vírus, pugna seja estabelecido impositivamente um plano de combate ao mosquito *aedes aegypti*; (iii) demanda que, buscando salvaguardar direitos de minorias, pede que se imponha a inclusão, na estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dos povos africanos ou dos povos indígenas; (iv) demanda que pretende resguardar a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária e, para tanto, pleiteia a adoção de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas” (p. 431).

Essa reestruturação dá-se essencialmente pela prolação da decisão estrutural, que, segundo perspicaz observação de Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, tem conteúdo eminentemente complexo e dual: num primeiro momento, a decisão fixa o resultado a ser alcançado, isto é, o objetivo, a meta que se pretende atingir, e, nessa extensão, tem “a estrutura deontica de uma *norma-princípio*”<sup>23</sup>. Em um segundo momento, ela efetivamente estrutura a maneira pela qual este resultado pode ser atingido, “determinando condutas que devem ser observadas ou evitadas”<sup>24</sup>. Assume, neste último contexto, a feição de uma “*norma-regra*”<sup>25</sup>.

Em geral, a reestruturação que se pretende pela via jurisdicional envolve “a elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período de tempo, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro”<sup>26</sup>. Essa reestruturação implica uma constante “avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição”<sup>27</sup>, o que denota que o processo estrutural é um “*processo-programa*”<sup>28</sup>.

Embora não haja consenso doutrinário, costuma-se afirmar que o processo estrutural veicula litígios *policêntricos* (ou multipolares, na expressão de Sérgio Arenhart<sup>29</sup>) e *complexos*, características que, entre outras, os tornam incapazes de serem bem tutelados pelo esquema tradicional de processo.

A policentria quer dizer que eles “impactam diferentes sujeitos (que não somente as partes formais do processo), de maneiras diversas (chamadas ‘centros’), de modo que todos eles se inter-relacionam necessitando de uma solução coordenada (entre as partes e o juiz)”<sup>30</sup>. Em outras palavras, há, nesses conflitos, a “presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos”<sup>31</sup>, e uma alta conflituosidade interna entre os grupos e subgrupos atingidos.

A complexidade, por seu turno, “não deriva da relação entre o litígio e o grupo, mas da relação entre o litígio e o Direito”<sup>32</sup> e evidencia que o conflito pode

---

<sup>23</sup> DIDIER JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 432.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 432.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 432.

<sup>26</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 70.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>29</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1071-1096.

<sup>30</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, p. 40-41.

<sup>31</sup> VITORELLI, Edilson. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 31.

ser tutelado de inúmeras formas distintas, todas juridicamente plausíveis. Em outras palavras, a solução do conflito pode se dar por “múltiplas formas e não será claro, *ex ante*, qual, dentre as possibilidades, é a mais eficaz para a reparação ou prevenção da lesão ao bem jurídico”, não sendo clara, também, “qual a pretensão desejada pela coletividade lesada”<sup>33</sup>.

Em interessante proposta de classificação dos litígios coletivos, que leva em consideração o grau de conflituosidade e complexidade dos conflitos, distinguindo-se daquela tradicionalmente concebida entre difusos, coletivos e individuais homogêneos, Vitorelli afirma que os litígios estruturais são *litígios coletivos de difusão irradiada*, o que significa dizer que

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. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.<sup>34</sup>

Algumas outras características do processo estrutural são lembradas pela doutrina. Mariela Puga, por exemplo, lista sete características que considera essenciais para sua caracterização, quais sejam:

- (1) a intervenção de múltiplos atores sociais;
- (2) uma coletividade de pessoas afetadas pela decisão, mas que não participam do processo, embora sejam representados por alguns de seus pares ou por outros atores legalmente autorizados;
- (3) uma causa que origina a violação de direitos em larga escala; tal causa se apresenta, em geral, como uma regra legal, uma política ou prática (pública ou privada), uma condição ou uma situação social que vulnera interesses de maneira sistêmica ou estrutural, embora nem sempre de forma homogênea.
- (4) uma organização estatal ou burocrática que funciona como o marco da situação ou condição social que viola direitos.
- (5) a invocação de valores de caráter constitucional ou público com propósitos regulatórios a nível geral, e/ou demandas de direitos econômicos, sociais e culturais.
- (6) pretensões que envolvem a redistribuição de bens;

<sup>33</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 33.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 39.



(7) uma sentença que supõe um conjunto de ordens de implementação contínua e prolongada<sup>35</sup>

Para Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, o processo estrutural

se caracteriza por: (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 para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (ii) 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; e (iii) pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo<sup>36</sup>.

Das diversas características apontadas pela doutrina, parece ser possível concluir que o processo estrutural tem como verdadeira nota distintiva a pretensão, exercida pela via judicial, de reestruturação/reformulação de uma estrutura burocrática (pública ou privada) cuja atividade (ou inatividade) causa danos a diferentes grupos, de diferentes formas e intensidades, e em torno da qual gravitam diferentes interesses sociais, todos dignos de tutela. Para essa reestruturação, empregam-se diversos mecanismos ou técnicas processuais que, juntos, formam uma espécie de procedimento – eminentemente flexível – adequado à tutela destes conflitos.

É sobre este tratamento processual e procedimental que se pretende debruçar no tópico seguinte, com a ressalva, contudo, de que, apesar da amplitude conceitual, para os fins deste trabalho, serão considerados especialmente os litígios estruturais de que sejam parte o Poder Público e que envolvam o controle de políticas públicas.

### **3. TRATAMENTO PROCESSUAL ADEQUADO: POSSIBILIDADES**

#### **3.1. Da necessária flexibilização processual e procedimental**

Consideradas as peculiaridades dos litígios estruturais, aqui delimitados aos que veiculam o controle de políticas públicas e nos quais figuram o Poder Público como réu, não é difícil constatar que eles, de fato, não se encaixam bem nas estruturas processuais predominantes, que privilegiam a lógica individualista e bipolar (autor/réu; lícito/ilícito; procedente/improcedente) e se arvoream em categorias

<sup>35</sup> PUGA, Mariela. **Litigio estructural**. Tesis (Doctoral). Facultad de Derecho de La Universidad de Buenos Aires. mai. 2014, p. 46, tradução livre.

<sup>36</sup> DIDIER JR., Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 430-431.

processuais rígidas, aplicadas invariavelmente na fase de conhecimento e na fase executiva. São exemplos, entre outros, o princípio da congruência e adstrição, o regime de preclusão e estabilidades, a limitação da participação de terceiros aos critérios e requisitos legalmente tipificados, a cisão estanque entre fase de conhecimento e execução, a previsão de medidas executivas genéricas e a imposição de prazos processuais engessados.

Como afirma Arenhart, “tanto demandas individuais, quanto o processo coletivo brasileiro atual, mostram-se flagrantemente insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas”<sup>37</sup>.

As primeiras porque promovem um recorte no conflito estrutural, e o reduz a um “simples debate entre um ‘direito subjetivo’ de determinado indivíduo frente ao Estado”<sup>38</sup>, como ocorre, por exemplo, nas demandas sobre medicamentos. Nelas, lembra o autor, opõe-se o direito fundamental à saúde em contraposição ao interesse patrimonial do Estado, ocultando (e simplificando) a verdadeira controvérsia que as subjaz: a política pública de saúde nacional e o modo como os recursos – escassos – devem ser distribuídos.

Por seu turno, as demandas coletivas, tais como concebidas hoje, “também não representam resposta muito melhor”<sup>39</sup>, na medida em que, “substancialmente, a tutela coletiva brasileira, *grosso modo*, pode ser resumida em um processo ‘individual’, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda a coletividade”<sup>40</sup>, se lhes aplicando os mesmos instrumentos, técnicas e principiologia processuais utilizadas nas demandas individuais. Do mesmo modo, a própria representação da coletividade é “muito mais aparente do que real”<sup>41</sup>, já que fica alienada da participação direta no processo.

Daí é que a efetividade da tutela destes conflitos pela via processual impõe uma nova conformação, quando então tomam lugar os processos ditos estruturais, cujas possibilidades de condução serão analisadas a seguir.

Uma primeira constatação, contudo, no que concerne ao tratamento processual dos litígios estruturais, é a de que não parece ser possível definir, aprioristicamente, uma rota procedimental que deva ser observada em todos os casos<sup>42</sup>. Isso,

---

<sup>37</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1047.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 1048.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 1049.

<sup>42</sup> Não obstante, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 8.058/2014, que se destina a disciplinar “o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário”. Em seu artigo 2º,

pois estes litígios são multifacetados e apresentam, quase sempre, conformações próprias que impedem a adoção de um rito genérico e previamente definido, donde convém afirmar que o processo estrutural deve guardar “certa flexibilidade intrínseca”<sup>43</sup>.

Não obstante, há consistente linha doutrinária<sup>44</sup> que se filia à possibilidade de se utilizar o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil como base para o desenvolvimento da relação processual, já que o próprio código prevê diversos instrumentos para imprimir a necessária flexibilização ao procedimento (entre os quais incluem-se a previsão de adaptação do procedimento às peculiaridades do conflito, conforme artigos 7º, 139, VI, 297, 300 e 536, §1º; a concessão de tutela provisória de forma liminar ou durante o processo; a prolação de decisões parciais de mérito, conforme artigos 354, parágrafo único, e 356; a atipicidade dos meios de prova, conforme artigo 369; ampla cooperação judiciária, conforme artigos 67 a 69; a celebração de negócios jurídicos processuais e a calendarização para prática de atos processuais, conforme artigos 190 e 191; a adoção de medidas executivas atípicas, conforme artigos 139, IV, e 536, §1º), além de permitir o livre trânsito de técnicas previstas em procedimentos especiais (art. 327, §2º, do CPC).

### 3.2. Processo estrutural em duas fases

Na linha proposta por Didier Jr, Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, similar em alguma medida ao que propõe o professor Sérgio Arenhart (com a noção de decisões em cascata, apresentada a seguir), é conveniente que o processo estrutural se organize num procedimento bifásico (embora não de modo estanque, como se verá).

#### 3.2.1. Delimitando o problema estrutural e suas premissas iniciais

A primeira fase terá por finalidade a constatação da existência do problema estrutural e o estabelecimento de uma meta, um objetivo geral a ser atingido. Neste primeiro momento, pode-se dizer que a preocupação é com a “apreensão das características do litígio, em toda sua complexidade e conflituosidade,

---

p. único, dispõe que o processo, nesses casos, terá, entre outras, características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. 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: 03 jun. 2021.

<sup>43</sup> DIDIER, JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 438.

<sup>44</sup> Nesse sentido, confira-se: DIDIER, JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 456-457; MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, 2021.

permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao [seu] caráter policêntrico”<sup>45</sup>.

Essa decisão, afirma Arenhart, “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”<sup>46</sup>. Trata-se, na verdade, de uma decisão “normalmente mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional”<sup>47</sup>.

É, em alguma medida, a própria fase de cognição, mas não necessariamente exauriente, porque o julgador, atento às peculiaridades do litígio, que é mutável e comporta diferentes soluções possíveis, deve reter a jurisdição (*retainment of jurisdiction*)<sup>48</sup> para eventualmente tratar de questões ou fatos novos que surjam justamente no momento da implementação da “decisão-núcleo”<sup>49</sup> – manobra que seria possível, por exemplo, por meio das tutelas provisórias e das decisões parciais de mérito.

Nesta primeira fase, já se verifica necessária a atenuação das regras da congruência objetiva externa (princípio da adstrição/demanda) e da estabilização objetiva da demanda<sup>50</sup>, pois, diante da complexidade do litígio, é possível que os pedidos veiculados pelo autor não reflitam a melhor forma de tutela do conflito, se antecipem demasiadamente sobre a fase de cumprimento ou estejam além ou aquém do que se pode razoavelmente esperar para sua efetiva solução a médio e longo prazo.

Como salienta Felipe Barreto Marçal, “em regra, existe uma dificuldade de se estabelecer, desde o início do processo, exatamente aquilo que será necessário para fazer cessar a violação do direito”<sup>51</sup>, sendo possível associar essa indetermina-

---

<sup>45</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 64.

<sup>46</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, 2013, p. 6.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>48</sup> Sobre o assunto, confira-se: VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 437.

<sup>49</sup> Expressão utilizada por Sérgio Arenhart para se referir à decisão que fixa a existência do problema estrutural e as premissas gerais do problema e de sua provável solução. Nesse sentido, confira-se: ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. Cit.*, 2013.

<sup>50</sup> Que preconizam, em síntese, que “o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”; que lhe é vedado decidir além, aquém ou de modo diverso ao que fora postulado na inicial; e que, após o saneamento do feito, a causa de pedir fica estabilizada, impassível de modificação (conforme inteligência dos artigos 141, 329 e 492 do Código de Processo Civil). Nesse sentido, confira-se: DIDIER JR, Fredie *et al.* **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 448; ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 5; MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, p. 122-132.

<sup>51</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, p. 127.

ção e flexibilidade, outrossim, “ao caráter geralmente prospectivo e dinâmico do processo estruturante”<sup>52-53</sup>.

Do mesmo modo, o debate aprofundado sobre o litígio e seus contornos, em especial após aferição dos interesses em jogo, pode sinalizar que o objeto da demanda deva ser alterado e que novas questões, ainda que não suscitadas, devam ser consideradas. Fala-se, nesse contexto, “[n]uma construção progressiva do *thema decidendum* ao longo do processo (...)”<sup>54</sup>.

Assim é que, para entrega da tutela adequada, recomenda-se “permitir ao magistrado alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado”<sup>55</sup>.

Ainda para esta primeira fase de constatação do problema estrutural, dada a multipolaridade do conflito, a ampliação do debate é fundamental, pelo que parece ser necessário investir “em novas formas de participação de sujeitos no processo”<sup>56</sup>, o que guarda estreita relação com a noção de contraditório participativo ou participação *potenciada*<sup>57</sup>.

Aqui, o objetivo é garantir que, além das tradicionais formas de intervenção, seja dada “voz aos inúmeros atores ou grupos que possam ser eventualmente atingidos, independentemente de qual seja o título sob o qual eles venham a ingressar no processo”<sup>58</sup>, o que pode ocorrer pela ampliação de audiências públicas, pela criação de mesas de diálogos e pelo uso da *internet* e outras ferramentas tecnológicas que ampliem a interlocução com os grupos interessados. A medida é relevante, pois, além de

---

<sup>52</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, p. 127.

<sup>53</sup> Em sentido semelhante, Marcela Pereira Ferraro destaca que “é necessária a inversão da lógica segundo a qual o objeto do processo é conhecido, como regra, desde logo. A lógica invertida seria um objeto do processo verificável apenas a posteriori, após a discussão entre as partes e demais interessados, como reflexo de que a petição inicial apenas traz um ‘esboço da demanda’ (da causa de pedir e do pedido e talvez, até mesmo, de quem seriam aqueles responsáveis pela violação de direitos). É uma visão mais ajustada à dinâmica e à dinamicidade dos litígios estruturais. Isso, certamente, tem reflexos naquilo que vem atrelado ao princípio da demanda. Tem repercussão sobre a regra da correlação entre demanda e sentença, até porque essa congruência depende de o pedido ser certo e determinado, como regra. Igualmente, tem relação com uma causa de pedir que pode ser delineada pelo autor, além de pressupor um esgotamento da cognição com a sentença” (FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. Universidade Federal do Paraná, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais, p. 143-144).

<sup>54</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. Op. cit., fl. 127.

<sup>55</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 5

<sup>56</sup> DIDIER JR, Fredie et al. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 450.

<sup>57</sup> NUNES, Leonardo Silva et al. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, Juliana Cordeiro de et al. (org). **Novas Tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr.**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 372.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 450.

incrementar a legitimidade democrática da decisão, contribui para reduzir o “déficit informacional do julgador nesses casos”<sup>59</sup>.

A isso se soma, outrossim, diante da variedade das questões de fato debatidas, a utilização de provas atípicas, como franqueia o artigo 369 do Código de Processo Civil, ganhando importante destaque as provas por amostragem e estatísticas<sup>60</sup>.

Sem prejuízo da adoção de outras providências que sejam úteis à elucidação das questões controvertidas neste momento inicial, uma vez reconhecida a existência do problema estrutural – que, para os limites deste trabalho, enfeixa-se ao reconhecimento da insuficiência, omissão, ilicitude na política ou programa públicos questionados – bem como definido o objetivo geral a ser perseguido, inicia-se a segunda fase do processo estrutural, que diz respeito, portanto, à execução estrutural<sup>61</sup>. Isto é, a identificação e adoção das medidas necessárias para garantir a reforma/readequação pretendida.

### 3.2.2. Decisão estrutural na prática: implementando-se a reforma estrutural

Nesta segunda fase, ainda como propõem Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria Oliveira, será preciso definir, em suma, (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação; (ii) o regime de transição; e (iii) a forma de avaliação e fiscalização das medidas adotadas.

Relativamente ao primeiro ponto, fala-se na “elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável”<sup>62</sup>. É ideal que na elaboração e execução do plano sejam estabelecidas “fases, de modo a viabilizar o gradual cumprimento das determinações judiciais e a avaliação de seus efeitos, não apenas da perspectiva do juiz e das partes, mas dos demais sujeitos impactados”<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, fl. 80.

<sup>60</sup> DIDIER JR, Fredie *et al* **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 440.

<sup>61</sup> O que não significa dizer, como já se sinalizou, que não vá haver cognição nesta fase. Conforme salientam Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria Oliveira, citando Matheus Galdino, “as consequências de um processo que produz, como resultado, uma decisão que certifica uma norma-princípio são: ‘a) a decisão em tal processo exigirá uma posterior cognição sobre os comportamentos a serem efetivados pelos seus destinatários a fim de alcançar o estado de coisas nela previsto; b) a instrução no processo se volta para a avaliação da correlação entre o estado de coisas (fim-objeto mediato do processo); e, c) o resultado do processo, dado seu conteúdo normativo primeiramente complementar e preliminarmente parcial, permite que se busque uma harmonização entre vários estados de coisas” (DIDIER JR, Fredie *et al*. Op. cit., p. 441).

<sup>62</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 64.

<sup>63</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 77.

Para tanto, é possível que o julgador, entre outras medidas atípicas (art. 139, IV, e art. 536, §1º, do CPC), promova audiências para elaboração conjunta entre as partes, ouvidos terceiros interessados (no que se incluem os grupos direta ou indiretamente afetados) e especialistas; que atribua ao autor ou ao réu a elaboração, para posterior submissão ao contraditório; que estimule a elaboração negociada entre as próprias partes, para posterior homologação judicial; que delegue a execução a um terceiro imparcial ou a entidades específicas criadas para este fim, como as chamadas entidades de infraestrutura específica<sup>64</sup>. Em todas essas possibilidades, tratando-se de Poder Público, as questões relativas à gestão dos recursos a serem empregados também devem ser detidamente consideradas.

É natural que na implementação do plano (que pode ser compulsória ou negociada), normalmente de médio e longo prazo, surjam dificuldades ou eventos imprevistos, ou, ainda, as medidas até então definidas mostrem-se, na prática, insatisfatórias ou insuficientes. Também é possível que surjam controvérsias sobre questões ou fatos novos que, de alguma forma, gravitem em torno do problema central. Nesse sentido, será necessária a tomada de novas decisões judiciais, para dirimir estes problemas (o que pode implicar, inclusive, nova produção probatória), ou mesmo a reelaboração do plano até então estabelecido.

Nesse contexto é que Sérgio Arenhart aponta como característica marcante dos processos estruturais a adoção de provimentos em cascata, “de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam”<sup>65</sup>. Assim, após a tomada da decisão-núcleo, outras “serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da ‘decisão-núcleo’, ou para a especificação de alguma prática devida”<sup>66</sup>. Essa cadeia de decisões, prossegue o autor, implicará “avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente firmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto”, de maneira que, “não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação”<sup>67</sup>.

Também é por isso que se costuma afirmar que o processo estrutural tem, em si, sobretudo pela complexidade dos problemas tratados, uma carga de experimentalismo, de maneira que as medidas adotadas podem ser (e é recomendável que sejam) testadas e eventualmente revistas; ou mesmo substituídas caso necessário<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Confira-se: *Ibidem*, p. 258-277; DIDIER JR, Fredie *et al.* **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 441-446 e 452.

<sup>65</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 6.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 6.

<sup>68</sup> FERRARO, Marcela. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Universidade Federal do Paraná, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais, p. 113.

Serve como anteparo a este tipo de atuação, ainda que pela via da interpretação extensiva, o disposto nos artigos 493 e 505, I, do Código de Processo Civil<sup>69</sup>, que autorizam o julgador a considerar fatos novos na atividade decisória, com o que poderá, portanto, corrigir “os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados”<sup>70</sup>.

É intuitivo que a adoção desse raciocínio, em alguma medida, implique a flexibilização do sistema de preclusões e estabilidades, pois somente assim “(...) é que se pode pensar em construção progressiva do *thema decidendum* no processo estruturante, não sendo possível falar em ‘coisa julgada’, na perspectiva tradicional, se não é possível definir em qual momento (e em qual decisão) [se] alcançou a certeza das questões colocadas sob a cognição judicial”<sup>71</sup>.

Sob o mesmo enfoque, Vitorelli<sup>72</sup> defende a perspectiva de uma simultaneidade e retroalimentação entre conhecimento e execução, na medida em que a mutabilidade fática inerente aos litígios estruturais e o modo experimental das soluções adotadas exigem o constante exame e reexame de questões já postas ou surgidas posteriormente. Seria, aqui, “inviável imaginar rígidas diferenças entre a fase de conhecimento e a fase de execução”<sup>73</sup>. E sugere que tal seja feito, como já se apontou alhures, pela utilização de mecanismos como a tutela provisória, audiências mistas de autocomposição, instrução e decisão, decisões parciais de mérito e acordos.

Um outro ponto que deverá ser levado em conta nesta segunda fase do processo estrutural, até como parte do plano de reestruturação, é a concepção de um regime de transição, que possibilite a execução daquele de forma gradual e proporcional. Esse regime de transição, por outro lado, também parece ser necessário quando houver novas decisões ou readequações de medidas ao longo da implementação da reestruturação, para que o réu tenha possibilidade de cumpri-las de modo eficiente e conforme as possibilidades fáticas e jurídicas vigentes.

Ainda, para o fim de garantir a efetividade do processo, como sugerem Didier Jr., Hermes Zanetti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, será preciso investir na

---

<sup>69</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir.

Art 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo: I - se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença; [...].

<sup>70</sup> DIDIER JR, Fredie *et al.* **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**, p. 447.

<sup>71</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**, p. 171-172.

<sup>72</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 339-347.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 340.



avaliação e fiscalização contínua das medidas estruturais adotadas, o que pode ser feito pela “nomeação de um gestor específico ou um comitê”<sup>74</sup>, ou, ainda, pela exigência de elaboração de relatórios periódicos, designação de audiências ou inspeção judicial.

Especificamente no que concerne ao cumprimento e à adequação das medidas, a doutrina chama atenção para a necessidade de que os grupos afetados/interessados sejam constantemente ouvidos, propugnando, portanto, uma ampliação do contraditório participativo, que deverá ter curso não só de forma prévia à implantação das medidas, mas igualmente durante e após sua implementação<sup>75</sup>.

Em arremate, pode-se dizer que, em ambas as fases (isto é, de constatação do problema estrutural e de adoção das medidas tendentes à reforma estrutural), o estímulo à consensualidade e à cooperação (entre as partes e mesmo entre juízos), por formas típicas ou atípicas, é indispensável para o bom andamento das medidas.

Como se vê, a tutela judicial dos litígios estruturais exige uma intensa flexibilização procedimental e a superação de categorias processuais rígidas, as quais ainda são arraigadas na praxe forense. Seu sucesso, em alguma medida, depende da constante disposição do órgão julgador e das partes em assimilar a complexidade do conflito e a consequente necessidade de que a tutela processual se amolde, o quanto possível, a suas especificidades.

#### 4. DISCUTINDO LIMITES E CAUTELAS AO PROCESSO E ÀS DECISÕES ESTRUTURAIS

Do panorama até aqui traçado, no que diz respeito às decisões e aos processos estruturais, pode-se inferir que a eles se agrega uma postura essencialmente proativa do Poder Judiciário, cuja atuação, ao menos nos litígios que envolvem o Poder Público, em muito repercute nas funções que geralmente se atribuem aos demais poderes do Estado (executivo e legislativo). Traduzem eles, em verdade, na expressão utilizada por Mariela Puga, uma função *performativa*, “que permite expandir o terreno do judicializável, alcançando práticas que estariam fora do que previamente se entendia possível de consubstanciar um debate judicial”<sup>76</sup>.

Seu caráter intrusivo sobre o funcionamento de uma determinada estrutura burocrática estatal poderia suscitar, num primeiro momento, a discussão quanto à legitimidade e à adequabilidade dessa forma de atuação pelo Poder Judiciário. Mas esta discussão, embora inspire interessantes reflexões, parece estéril do ponto de vista prático, já que o controle jurisdicional de políticas públicas é, no Brasil,

---

<sup>74</sup> DIDIER JR, Fredie *et al.* *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*, fl. 445.

<sup>75</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos estruturantes*, p. 105-106.

<sup>76</sup> CORTÊS, Osmar Mendes Paixão. *Covid/19, Processo estrutural e ativismo judicial*, p. 3. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/7186707/COVID-19PROCESSO+ESTRUTURALEATIVISMOJUDICIAL.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

uma realidade amplamente admitida e, em certa medida, estimulada. Como afirmam Brinks e Gauri, citados por Vitorelli, “de uma perspectiva pragmática, é tarde para questionar se os tribunais *deveriam* intervir para assegurar direitos, porque já o fazem diariamente; a pergunta mais importante agora é como devem fazê-lo”<sup>77</sup>.

Se assim é, o processo estrutural parece ser o meio adequado para tanto, já que tem por finalidade dar o adequado tratamento processual a litígios que, por sua complexidade e alta conflituosidade, não se conformam aos tradicionais esquemas do processo tradicional, como se costuma observar em litígios coletivos sobre o controle de políticas públicas. Contudo, admiti-los como tal não significa necessariamente endossar que possam tudo e de qualquer modo. É nesse contexto que limites e cautelas devem ser pensados para que a tutela estrutural seja efetiva, mas não se transforme num mecanismo de usurpação de poder e de enfraquecimento da dimensão política e social que os conflitos sobre políticas públicas guardam intrinsecamente.

Inicialmente, parece preciso estabelecer como premissa, na linha defendida por Sérgio Arenhart, que as medidas estruturais, pela via jurisdicional, devam ser utilizadas como último recurso, de maneira que “quando outras medidas mais simples mostrarem-se adequadas, não haverá razão para as providências estruturais, seja por sua complexidade, seja por seu custo, seja mesmo pelo caráter intrusivo que apresentar”<sup>78</sup>. Isso porque estas medidas – e o processo em meio ao qual elas são adotadas – não raramente exigirão “um elevado custo de recursos (em sentido amplo) do Poder Judiciário”<sup>79</sup>. E são medidas, como dito, difíceis de se implementar e de controlar, demandando acompanhamento a longo prazo<sup>80</sup>.

Daí é que ganha importante destaque a utilização do que se pode chamar, na expressão de Vitorelli, as medidas estruturais extrajudiciais, pelas quais se implementam reformas estruturais pela via do consenso. Nesse aspecto, desempenha relevante papel o Ministério Público, por exemplo, que tem a sua disposição o inquérito civil, os procedimentos administrativos, as recomendações administrativas, os termos de ajustamento de conduta, a mediação para formalização de acordos extrajudiciais, entre outros instrumentos que, uma vez estimulados e efetivamente utilizados, podem desaguar em soluções autocompositivas com resultados sociais relevantes<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 105.

<sup>78</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 4.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>80</sup> Vitorelli não perfilha deste entendimento. Para o autor, “(...) embora o processo estrutural possa parecer, à primeira vista, um método de potencializar a intervenção judicial em políticas públicas, ele é, em realidade, um método de organizá-la. A intervenção judicial já está instalada no somatório de um sem-número de demandas individuais, que comprometem o sistema, seja porque os autores individuais não se preocupam com isso, seja porque essa é uma estratégia eficiente de se obter resultados mais rapidamente. Não há razão, portanto, para que o processo estrutural seja visto como uma espécie de última alternativa para a atuação do Poder Judiciário. Em realidade, ele é uma opção preferível a muitas das alternativas mais tradicionais de litigância”. (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 129).

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 139-235.

Por outro lado, é certo que a realidade do País é pródiga em conflitos/problemas de carga estrutural, de maneira que, para que não haja vulgarização a ponto de inviabilizar a gestão administrativa e política que os subjaz, a admissão de providências dessa natureza, pela via judicial, deve, em alguma medida, estar associada à “existência da recalcitrância ou prolongada inércia do Poder Público na implementação de direitos fundamentais”<sup>82</sup> e guardar algum grau de proximidade com as prioridades da agenda governamental na formulação e execução de políticas públicas, considerada a escassez de recursos.

A condução do processo, por seu turno, logo na primeira fase (e igualmente na segunda), deve se pautar no efetivo incremento do contraditório e da participação de terceiros, de modo que se viabilize a melhor apreensão possível dos contornos do litígio, dos interesses envolvidos e, em especial, da política pública que gravita em torno do problema judicializado.

A adequada apreensão do conflito, em todas as suas nuances, por meio de forte contraditório e ampliação da participação, é fundamental para evitar a prolação de decisões enviesadas, “maculadas pela subjetividade (impressões, preconceções, preconceitos) do julgador ou pela análise viciada da argumentação jurídica e dos elementos de prova (...)”<sup>83</sup>, risco que se potencializa quando há “um comportamento solipsista dos magistrados”<sup>84</sup>.

Não é incomum que, em litígios de interesse público, os julgadores, embora possam se dizer de boa-fé (e até mesmo estejam), tendam “a combinar, na visão de Margulies, modos de cognição e decisão afetivos e instrumentais”<sup>85</sup>, de modo que se apegam “emocionalmente às causas cujas injustiças pretendem remediar e orientam suas atitudes instrumentalmente ao alcance do objetivo final que elegeram”<sup>86</sup>. É o risco oriundo dos vieses cognitivos (*cognitive biases*), os quais “representam os desvios cognitivos decorrentes de equívocos em simplificações (heurísticas) realizadas pela mente humana diante de questões que necessitariam de um raciocínio complexo para serem respondidas”<sup>87</sup>.

Em interessante publicação<sup>88</sup>, Dierle Nunes, Natanael Lud e Flávio Quinaud Pedron se dedicam ao estudo dos vieses cognitivos que afetam a atividade jurisdicional,

---

<sup>82</sup> MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 85.

<sup>83</sup> NUNES, Dierle et al. **Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 37.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>85</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 398.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 398.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>88</sup> Trata-se do já citado livro: NUNES, Dierle et al. **Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

cuidando de questionar como eles podem impactar a dimensão da processualidade democrática. Concluem, em suma, que uma das ferramentas para minorar os efeitos dos desvios cognitivos decorrentes dos automatismos do pensamento humano é a adoção, no processo, de uma verdadeira ampliação do contraditório e abertura ao diálogo.

Transpostos aos processos estruturais, os vieses cognitivos representam riscos ainda maiores, já que aqueles envolvem problemas de grande complexidade e alta conflituosidade, além de implicar uma série de medidas cuja adoção exige um dispêndio expressivo de recursos humanos, materiais e de tempo. Assim, é preciso que, previamente à tomada das decisões, cerque-se o julgador do maior número de informações e esclarecimentos possível e procure orientar o processo decisório de forma consciente e dialógica, em conformidade com a escala do problema analisado e das limitações existentes para sua solução.

Pode ser útil a esta tarefa, por exemplo, com alguma adaptação, a utilização do método proposto por Maria Paula Dallari Bucci para investigação das políticas públicas, ao qual denominou de “abordagem Direito e Políticas Públicas” (DPP). Cuida-se de método científico aplicado à descrição, à análise e à compreensão da concepção, da formulação, do desenvolvimento, do planejamento, da execução e do controle de políticas públicas e das formas e processos jurídicos correspondentes<sup>89</sup>.

Em outras palavras, representa a adoção de um conjunto de ferramentas metodológicas que permitem analisar juridicamente determinada política pública sobre bases amplas, sistematizadas e não herméticas.

De acordo com Bucci, a abordagem DPP tem por objetivo “examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva”<sup>90</sup>.

Assim, a política pública, como expressão de uma ação governamental coordenada e em escala ampla sobre problemas complexos, deve ser analisada a partir de, pelo menos, três planos: um “*macroinstitucional, com foco na ação governamental;*”, outro “*microinstitucional, com atenção na ação governamental em torno da qual se movem os agentes públicos e privados*” e, ainda, um “*mesoinstitucional, no qual os arranjos institucionais ocorrem*”<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>90</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). In: 5 Journal of Institutional Studies 3 (2019). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019, p. 816.

<sup>91</sup> WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas pública como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. In: 5 Journal of Institutional Studies 3 (2019). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, set./dez. 2019, p. 934.

Em estudo sobre a judicialização da saúde, Bucci destaca a aptidão do método para compreender a política pública – como problema complexo – em todas as suas dimensões:

parte da tensão subjacente à massificação das ações judiciais reivindicando direitos ligados à saúde (assistência farmacêutica, mas não apenas isso) liga-se ao fato que o Poder Público (União, Estados e Municípios), réu na maioria das ações, é responsável, constitucionalmente, pela formulação e execução dos programas que deveriam assegurar o direito à saúde da coletividade, ou seja de todos os potenciais destinatários de cada um dos programas, voltados a doenças ou situações específicas.

*Assim, é familiar à abordagem de políticas públicas (DPP), a partir de práticas metodológicas já consolidadas na ciência política, gestão pública e economia, examinar a escala do problema, sua dimensão quantitativa, bem como comparações temporais e geográficas em face do público demandante, do alvo ideal de um programa, de experiências similares no contexto internacional, e assim por diante.* Para o direito, a apreciação estatística, que se vale de métodos próprios de outras áreas do conhecimento, subsidia a compreensão da dimensão coletiva de alguns direitos, como é o caso da saúde pública.

*A desconsideração desse aspecto explica, em parte, a dificuldade própria da atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, relacionada ao caráter individualista dos mecanismos típicos do processo judicial.*<sup>92</sup>

Veja-se, assim, que a abordagem DPP pode ser uma valiosa ferramenta para o mapeamento do problema estrutural judicializado, o que certamente servirá à adequada compreensão da controvérsia e dos interesses – múltiplos – que em torno dela gravitam.

Paralelamente a esta compreensão sobre o alcance e as especificidades do litígio, deve o julgador, ao tomar uma decisão estrutural, incrementar a fundamentação, de modo que seja capaz de demonstrar que considerou as consequências práticas, jurídicas e administrativas na eleição de determinada providência. Deve, ainda, como já se adiantou no item anterior, prever, se for o caso, um regime de transição – com expectativas temporais realistas<sup>93</sup> – para regularização da situação considerada irregular.

Além de ser um corolário da segurança jurídica, a incorporação destes aspectos às decisões judiciais, não é demais recordar, ganhou reforço, recentemente,

---

<sup>92</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (coords.). **Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017, s/n, grifo nosso.

<sup>93</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**, p. 417.

com as alterações introduzidas pela Lei Federal n 13.655, de 25 de abril de 2018<sup>94</sup>, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que passou a contar com os artigos 20, 21 e 23, os quais preveem, respectivamente, o seguinte:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa *deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas*.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, *indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.<sup>95</sup>

Não obstante haja intensa controvérsia doutrinária sobre sua aplicação, Carlos Ari Sunfeld enfatiza que as disposições traduzem o dever analítico atribuído ao profissional do direito, salientando que “não bastam boas intenções, não basta intuição, não basta invocar e elogiar princípios; é preciso respeitar o espaço de cada instituição, comparar normas e opções, estudar causas e consequências, ponderar as vantagens e desvantagens”<sup>96</sup>.

Especialmente em casos complexos envolvendo o debate sobre políticas públicas, essa exigência não pode ser meramente retórica. Assim é que o controle

<sup>94</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, seção 1, pag. 1, 26 abr. 018, Página 1.

<sup>95</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de Setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: Brasília, DF, seção 1, página 13635, 9 set. 1942, grifo nosso.

<sup>96</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça: Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 206.

a ser exercido, eventualmente pelas instâncias recursais, sobre as decisões judiciais que tenham por objeto determinar a implantação de medidas estruturais, deve ser proporcionalmente mais *intenso*, no sentido de se reconhecer, sem maiores constrangimentos, possíveis nulidades decorrentes de vícios na fundamentação.

Essas decisões, ainda, conforme salienta Arenhart, “devem estar em harmonia com a lesão que se pretende impedir ou reparar”, de maneira que “não se tolera que a decisão judicial extrapole os limites do ilícito a ser combatido, sob pena de transformar o magistrado no verdadeiro gestor do órgão ou do ente responsável pela conduta discutida”<sup>97</sup>.

Na implementação das medidas, o tradicional princípio da menor onerosidade ao devedor deve ser observado, garantindo ao Poder Público demandado que, entre as soluções possíveis, adote aquela menos onerosa e que atenda de forma satisfatória às necessidades da demanda, com o que o estímulo à consensualidade ganha especial importância.

Por fim, é pertinente anotar que, do modo como concebido, o processo estrutural exige, mais do que todos esses condicionantes, prudência do Poder Judiciário, seja pela especificidade das questões técnicas que circundam as discussões sobre a implementação das políticas públicas – e que precisam ser adequadamente apreendidas –, seja pelo acentuado caráter interventivo no funcionamento do aparato estatal.

Para tanto, a estrutura judiciária deve em alguma medida ser repensada<sup>98</sup>, a fim de que sejam rediscutidas as metas por celeridade em relação a processos que, necessariamente, demandam tempo (como é o caso dos processos estruturais); seja estimulada a especialização de magistrados e servidores em demandas complexas de interesse público, com a finalidade de refinar a prestação jurisdicional – o que pode estar associado à criação de varas ou grupos técnicos especializados no âmbito dos Tribunais; seja incrementada a cooperação judiciária e o diálogo institucional para discutir e tratar de temas que desaguam em litígios estruturais, com compartilhamento de práticas e experiências, entre outras providências que contribuam para a evolução da cultura institucional hoje vigente.

Ao mesmo tempo, na linha proposta por Arenhart, é preciso que haja um “refinamento nos instrumentos de controle da atividade jurisdicional”<sup>99</sup>, sobretudo quanto à motivação das decisões, com o que se pode evitar que os processos estruturais e o arcabouço teórico e prático que os amparam sejam empregados de forma

<sup>97</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, p. 5.

<sup>98</sup> Nesse sentido é a proposta de Felipe Barreto Marçal, em “Processos Estruturantes”, Salvador: Juspodivm, 2021, p. 201-210.

<sup>99</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Op. cit., p. 10.

indevida, levando a uma inconsequente ingerência no aparato estatal e a uma subversão da dimensão democrática e social que se atrela às políticas públicas<sup>100</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

A sistematização do que é o processo civil estrutural é, sem dúvida, um avanço no tratamento dos problemas e litígios estruturais, quando se pretende uma mudança prospectiva de uma estrutura burocrática que causa violação a direitos de estatura constitucional. Os esquemas processuais tradicionais não são suficientes para dar tutela adequada e efetiva aos conflitos dessa natureza, complexos e multipolares.

Ao mesmo tempo em que representa um avanço na tutela de direitos de envergadura constitucional pela via judicial, também sinaliza uma evolução a favor do próprio Poder Público em Juízo, porque emprega técnicas necessariamente flexíveis e que melhor se conformam à realidade do Estado, isto é, às suas dificuldades práticas e limitações jurídicas em fazer cumprir comandos judiciais que tenham impactos estruturais.

Sua adoção, contudo, requer que determinados limites e cautelas sejam observados, especialmente no que concerne ao ampliamiento do debate sobre a política pública questionada, incrementando-se o contraditório e a participação dos grupos afetados e interessados. Também é fundamental que, nestes processos, o dever de fundamentação atribuído ao magistrado seja proporcionalmente mais intenso ao grau de (re)estruturação que se pretende, com o que deve se preocupar em apurar e enunciar as consequências práticas, jurídicas e administrativas das decisões, além de necessariamente prever um regime de transição, com expectativas temporais realistas, que deem ao réu condições factíveis de cumprir as medidas (impostas ou negociadas) de forma equânime, proporcional e sem prejuízo aos interesses gerais.

A esses deveres, soma-se, como corolário, a necessidade de refinar os instrumentos de controle dessas decisões, sobretudo no que concerne à motivação. Ao mesmo tempo, e na mesma medida, mostra-se pertinente repensar a estrutura judiciária quanto às metas de celeridade, à especialização de magistrados e servidores, à criação de varas especializadas, à ampliação do diálogo *intra* e *interinstitucional* e a outros aspectos que sirvam à mudança paulatina e contínua da prática judiciária hoje vigente.

Associando-se, assim, as especificidades da tutela estrutural à observância de limites e cautelas que não desnaturem seu sentido principal, não há dúvidas que o processo civil estrutural deve ser estimulado e difundido como importante ferramenta na condução de litígios coletivos que versem sobre políticas públicas.

---

<sup>100</sup>Em sentido semelhante, confira-se: CORTÊS, Osmar Mendes Paixão. **Covid/19, Processo Estrutural e Ativismo Judicial**. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/7186707/COVID-19PROCESSO+ESTRUTURALEATIVISMOJUDICIAL.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.



## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod\\_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf#:~:text=S%C3%A3o%20decis%C3%B5es%20que%20se%20orientam,o%20lit%C3%ADgio%20que%20foi%20examinado](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf#:~:text=S%C3%A3o%20decis%C3%B5es%20que%20se%20orientam,o%20lit%C3%ADgio%20que%20foi%20examinado). Acesso em: 05 mai. 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1047-1069.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1071-1096.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (orgs.). **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

BAUERMANN, Desirê. *Structural injunctions* no direito norte-americano. In: **Processos estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). Salvador: Juspodivm, 2021, p. 305-327.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, seção 1, pag. 1, 26 abr. 018, Página 1.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de Setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: Brasília, DF, seção 1, página 13635, 9 set. 1942.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.058/2014**. 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: 03 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde: uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (coord.). **Judicialização da saúde**: a visão do Poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2017, s/n.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). In: 5 Journal of Institutional Studies 3 (2019). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Covid/19, Processo Estrutural e Ativismo Judicial**. Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/7186707/COVID-19PROCESSO+ESTRUTURALEATIVISMOJUDICIAL.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER. JR, Fredie *et al.* Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 423-461.

DUIGNAN, Brian. “Brown v. Board of Education of Topeka”. **Encyclopedia Britannica**, 10 May. 2020. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Brown-v-Board-of-Education-of-Topeka>>. Acesso: 5 jun. 2021.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FISS, Owen. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 31-55.

FISS, Owen. The Supreme Court 1978 Term – Foreword: Forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, p. 1-58, 1979, p. 3, tradução livre. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2201&context=fss_papers). Acesso em: 10 mar. 2021.

MADUREIRA, Claudio Penedo; ZANETI JR, Hermes. COVID-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método e o dever processual de diálogo como limite. **Direitos Fundamentais e Justiça [Recurso Eletrônico]**. Belo Horizonte, v.14, n.42, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38116>. Acesso em: 11 ago. 2020.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NUNES, Dierle et al. **Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais**: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o *debiasing*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

NUNES, Leonardo Silva et al. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. In: FARIA, Juliana Cordeiro de et al (org.). **Novas tendências, diálogos entre direito material e processo**: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

PUGA, Mariela. **Litigio Estructural**. 329 f. Tesis (Doctorado em Derecho) - Facultad de Derecho de La Universidad de Buenos Aires, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/156966140/Tesis-Mariela-Puga>. Acesso em: 25 mai. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça**: Direito Administrativo para céticos. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem direito e políticas pública como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. In: 5 Journal of Institutional Studies 3 (2019). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 926-941, set./dez. 2019.

