

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO

ISABELLA POGLIA FREITAS SOUZA

**A VIABILIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

PORTO ALEGRE

2019

**ISABELLA POGLIA FREITAS SOUZA**

**A VIABILIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Sérgio Luís Wetzel de Mattos

Porto Alegre

2019

ISABELLA POGLIA FREITAS SOUZA

**A VIABILIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito.

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Doutor Sérgio Luís Wetzel de Mattos - UFRGS (Orientador)

---

Professor Doutor Daisson Flach

---

Professor Doutor Klaus Cohen Koplin

*Dedico esta pesquisa aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar. Como eles costumam dizer “o conhecimento adquirido é a única coisa que ninguém pode te tirar”.*

## RESUMO

O processo estrutural é uma espécie de procedimento de caráter coletivo proveniente dos Estados Unidos. A partir do *leading case Brown v. Board of Education*, os juízes norte-americanos utilizaram-se de medidas estruturantes para dar efetividade aos valores inscritos na Constituição. Sabe-se que o direito brasileiro também convive com problemas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, tendo em vista que as lides individuais quanto as coletivas não tratam as causas dessas questões, e sim as suas consequências. Nesse sentido, o método de abordagem propiciado pelo processo estrutural apresenta-se com uma alternativa a ser explorada pelo Poder Judiciário para solucionar litígios complexos. Considerando o país de origem do instituto, já se tinha conhecimento que a *Common Law* é um ambiente propício para o desenvolvimento dos processos estruturais. De outro lado, a adstrição à lei habitualmente associada à *Civil Law* poderia impossibilitar a postura ativa e criativa dos magistrados que a reforma estrutural exige. Por isso, este trabalho questiona a viabilidade das medidas estruturantes no Brasil. Para tanto, conceitua-se os processos estruturais, apresentado suas características e peculiaridades. Assim, através da análise dos dispositivos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, esta monografia busca os princípios e técnicas processuais que já se conciliam com os processos estruturais e quais ainda precisam ser adaptados.

**Palavras-chave:** Processos estruturais. Medidas estruturantes. Processo coletivo. Direitos fundamentais. Ordenamento jurídico brasileiro.

## ABSTRACT

The structural injunction is a sort of collective procedure from the United States. Since the leading case *Brown v. Board of Education*, US judges use injunctions to enforce the values contained in the Constitution. It is known that Brazilian law also lives with problems related to the realization of fundamental rights, given that individuals lawsuits as much as the collective ones do not treat the causes of these issues, but rather their consequences. Thus, the method of approach proposed by the structural injunction is presented as an alternative to be explored by the Judiciary to solve complex disputes. Considering the institute's country of origin, it was already known that the Common Law is a conducive environment for the development of structural injunctions. On the other hand, a restriction of law usually associated with Civil Law could make unfeasible the active and creative posture of magistrates that the structural reform requires. Hence, this paper questions the viability of structured injunctions in Brazil. To do so, the concept of structural injunction will be defined, presenting its characteristics and peculiarities. Therefore, through the analysis of devices available in the Brazilian legal system, this monograph seeks the principles and procedural techniques that are already reconciled with the structural injunctions and which still need to be adapted.

**Keywords:** Structural Injunctions. Injunctions. Collective Lawsuit. Fundamental Rights. Brazilian Legal System.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 PROCESSO ESTRUTURAL E O PROCESSO COLETIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>11</b>
<b>2.1 O microsistema do processo coletivo</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 <i>Perfil e leis regulamentadoras</i> .....	11
2.1.2 <i>Direitos tuteláveis por meio do processo coletivo</i> .....	15
2.1.3 <i>Os litígios estruturais no contexto da teoria dos litígios coletivos: nova proposta de compreensão</i> .....	19
<b>2.2 Conceituação do processo estrutural</b> .....	<b>23</b>
2.2.1 <i>Origem e definição</i> .....	23
2.2.2 <i>Multiplicidade de interesses</i> .....	27
2.2.3 <i>Implementação de valores relevantes pela via jurisdicional</i> .....	29
2.2.4 <i>Reforma de uma instituição burocrática</i> .....	32
2.2.5 <i>Método dialógico de construção da decisão estrutural</i> .....	34
2.2.6 <i>Conjunto de decisões de implementação prolongada e continuada</i> .....	36
<b>3 PRINCÍPIOS E TÉCNICAS PROCESSUAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ESTRUTURAL</b> .....	<b>39</b>
<b>3.1. Reforço dos princípios e técnicas processuais: do CPC/1973 ao CPC/2015</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2 Princípios e técnicas processuais inerentes ao processo estrutural</b> .....	<b>43</b>
3.2.1 <i>Princípio da demanda e sua atenuação</i> .....	44
3.2.2 <i>Regra da estabilização da demanda e sua mitigação</i> .....	46
3.2.3 <i>Princípio da boa-fé processual objetiva</i> .....	47
3.2.4 <i>Princípio da cooperação</i> .....	48
3.2.5 <i>Técnicas de solução consensual</i> .....	50
3.2.6 <i>Negócios processuais</i> .....	51
3.2.7 <i>Princípio da primazia do julgamento de mérito</i> .....	52
3.2.8 <i>As audiências públicas e os artigos 938, § 1º, 1038, II e 927, § 2º do CPC/2015</i> .....	53
3.2.9 <i>Intervenção do amicus curiae e o art. 138 do CPC/2015</i> .....	54
3.2.10 <i>Execução de decisão estrutural</i> .....	56

3.2.10.1 Cláusulas gerais executivas do CPC/2015.....	57
3.2.10.2 Problemas na execução de decisão estrutural .....	59
3.2.10.3 Soluções propostas para os problemas na execução de decisão estrutural .....	61
<b>3.3 O papel do juiz na aplicação dos princípios e técnicas processuais.....</b>	<b>62</b>
<b>3.4 O processo estrutural na prática: o exemplo do caso Brumadinho.....</b>	<b>66</b>
3.4.1. <i>Breve contexto da atividade mineradora no Brasil.....</i>	66
3.4.2 <i>Análise da Ação Civil Pública sobre a tragédia de Brumadinho .....</i>	70
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A partir do precedente do caso *Brown vs Board of Education.*, os juízes norte-americanos adotaram uma postura mais ativa para dar efetividade aos valores inscritos na Constituição. Os magistrados visualizaram que as promessas sociais da Carta Magna não estavam sendo concretizados pelas instituições burocráticas que tinham esse papel nos Estados Unidos.

Com uso de medidas estruturantes, isto é, medidas prospectivas e aptas a determinar diretivas de reconstrução, os julgadores esforçaram-se para buscar uma sociedade mais justa, na segunda metade do século XX. Na época, percebeu-se que os instrumentos processuais de caráter bipolar não eram suficientes para reformar as organizações violadoras. Por isso, surge a ideia de dar cumprimento às garantias elencadas na Constituição através de um procedimento de caráter coletivo e participativo.

No Brasil, isso não é diferente. Existem problemas complexos provenientes do funcionamento inadequado de instituições burocráticas, que atingem um grande número de pessoas. Não é por acaso que cresce de modo vertiginoso o número de demandas individuais encaminhadas ao Poder Judiciário, envolvendo questões relacionadas aos direitos sociais como saúde e educação. Partindo do pressuposto que os procedimentos tradicionais, tanto o individual quanto o coletivo, também não são capazes de mudar essa realidade, o processo estrutural seria um instrumento muito útil a ser explorado em nosso ordenamento jurídico.

Sabe-se que a *Common Law* é um ambiente muito propício para o desenvolvimento dos processos estruturais. O sistema de tradição anglo-saxônica, aberto e baseado em precedentes, aperfeiçoa-se através da atuação dos juízes. Nessa perspectiva, uma decisão tomada em determinado julgado está vinculada a decisões anteriormente prolatadas. De outra banda, o Brasil adota o chamado *Civil Law* de origem romano-germânico. É um sistema mais adstrito às codificações e à lei escrita, o que poderia desautorizar o comportamento criativo do julgador na medida em que o processo estrutural reclama.

À vista disso, este trabalho tem como objetivo averiguar se os processos estruturais são viáveis no Brasil. Caso a resposta for afirmativa, descobrir a partir de qual momento eles tornaram-se compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro e quais institutos permitem tal prática.

Para tanto, esta análise será feita a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, além de um estudo legislativo e de leitura de notícias. Ressalta-se, que embora a disciplina dos processos estruturais não seja muito recente, um número restrito de autores dedicou-se a produzir obras sobre o tema no Brasil.

Aliás, a literatura nacional sobre processos estruturais baseia-se em textos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos, os quais são pensados a partir daquela realidade. Por isso, é muito comum que exemplos oriundos da cultura norte-americana sejam utilizados nas explanações das obras.

A fim de aproximar o instituto do ordenamento jurídico brasileiro, procura-se nos manuais de direito processual civil pátrio dispositivos compatíveis com as especificidades dos processos estruturais apontadas pela doutrina. Essa investigação tem a finalidade de encontrar as técnicas processuais que já se conciliam com os processos estruturais e quais ainda precisam ser adaptadas ou criadas.

Quanto à estrutura, esta monografia está dividida em duas grandes partes. A primeira porção abordará o processo estrutural e a tutela coletiva de direitos. No primeiro tópico deste trabalho, apresenta-se a realidade do processo coletivo no Brasil através de seus objetivos e leis regulamentadoras, que formam uma espécie de microssistema de processo civil. Desse conjunto, destaca-se o Código de Defesa do Consumidor por indicar quais são os grupos titulares de direitos coletivos. Em seguida, explica-se por que motivos Edilson Vitorelli abandona a clássica divisão do CDC e propõe, assim como este trabalho, que os litígios estruturais sejam analisados a partir da teoria dos litígios coletivos.

No item seguinte, pretende-se conceituar o processo estrutural. Inicialmente, há o intuito de aprofundar os conhecimentos sobre a origem do procedimento nos Estados Unidos com o *leading case Brown vs Board of Education* e a tese acadêmica pensada a partir dele. Na sequência, serão detalhadas as características que diferenciam os processos estruturais das demais espécies de litigação: a multiplicidade de interesses, a implementação de valores relevantes pela via jurisdicional, a necessidade de reformar uma instituição burocrática, o método dialógico de construção da decisão e, por fim, o conjunto de decisões de execução prolongada e continuada.

A segunda grande parte desta pesquisa concentra-se em apresentar os princípios e técnicas processuais que podem ser aplicáveis aos processos

estruturais. Defende-se que há um reforço de técnicas processuais compatíveis com as medidas estruturantes no CPC/2015, em comparação ao CPC de 1973. Em continuidade, explora-se, ainda, os instrumentos processuais harmônicos com o processo estrutural elencados em nosso ordenamento jurídico.

Posteriormente, será apontado o papel do juiz na aplicação dos princípios e técnicas até então elencados. E para encerrar a discussão, tenta-se de comprovar a aplicabilidade dos processos estruturais no Brasil, através da apresentação do contexto da atividade mineradora e da análise da Ação Civil Pública sobre o caso Brumadinho.

## 2 PROCESSO ESTRUTURAL E O PROCESSO COLETIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 O microsistema do processo coletivo

#### 2.1.1 Perfil e leis regulamentadoras

Na década de 1970, uma pesquisa patrocinada pela Fundação Ford, conjuntamente com o Conselho Nacional de Pesquisa da Itália procurou buscar soluções para os problemas que impediam a socialização do processo civil. Nomeado “Projeto Florença”, o estudo interdisciplinar<sup>1</sup> envolveu 23 países dos cinco continentes, cujos “representantes responderam a um questionário e prepararam um relatório, que apontou as chagas e possíveis soluções técnicas para os problemas de seus sistemas jurídicos”<sup>2</sup>.

Resulta da pesquisa a obra “Acesso à justiça”, além de diversos artigos e conferências, publicados em revistas jurídicas de diversas nações. Neste volume, em especial, Mauro Cappeletti e Bryant Garth constataram três questões que obstaculizavam o alcance ao Poder Judiciário: as custas judiciais, os problemas de representação relativos aos interesses difusos e a capacidade das partes.

Nessa perspectiva, em uma segunda parte da obra, os autores propõem soluções práticas para transpor as barreiras encontradas. A primeira alternativa oferecida foi a assistência jurídica integral e gratuita para os pobres. A segunda sugestão seria assegurar uma tutela efetiva dos interesses difusos ou coletivos, principalmente para a proteção do consumidor e do meio ambiente, através da ação de grupos particulares, quando possível, ou da assessoria pública e da advocacia pública. Já a terceira saída apresentada era ampliar o acesso à justiça por meio da simplificação dos procedimentos e da utilização de formas privadas ou informais de solução de conflitos.

---

<sup>1</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 15ª Edição. Malheiros Editores LTDA. São Paulo, 2013. p. 324

<sup>2</sup> NUNES, Dierle. TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático: primeiros apontamentos. Revista de Processo | vol. 217/2013 | p. 75 – 120 | Mar / 2013 DTR\2013\1847. p 2.

Por isso, em se tratando de tutela coletiva de direitos, tem-se os estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth como referência. No Brasil, atribui-se o ressurgimento das ações coletivas aos processualistas italianos.

Desde 1965, já existia a Lei da Ação Popular em nosso país, a qual “permitia ao cidadão, em legitimação individual, postular em juízo a nulidade e o ressarcimento de atos lesivos ao patrimônio público”<sup>3</sup>. Todavia, a pouca utilização do instituto assolava juristas como Barbosa Moreira.

Com base na doutrina italiana, entre 1977 e 1981, Barbosa Moreira escreveu quatro artigos<sup>4</sup> prevendo o aumento de situações que envolviam uma coletividade. Ada Pellegrini Grinover e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior compartilhavam da preocupação. Os estudiosos acreditavam que os instrumentos legais disponíveis não eram capazes de tutelar as demandas geradas pelo avanço da vida social.

Faltavam dispositivos legais para amparar principalmente as questões relacionadas ao meio ambiente e à proteção dos indivíduos na condição de consumidores. Ainda na década de 1970, essas áreas do conhecimento começaram a assumir importância no âmbito jurídico. Teori Zavascki defende que a preservação do meio ambiente e defesa do consumidor impulsionaram o movimento de reformas que se sucederam:

O fenômeno se deveu especialmente à tomada de consciência, pelos meios sociais mais esclarecidos, de ser inadiável a operacionalização de medidas destinadas (a) a preservar o meio ambiente, fortemente agredido pelo aumento cada vez maior do número de agentes poluidores, e (b) a proteger os indivíduos na sua condição de consumidores, atingidos, com acentuada intensidade, pelas consequências negativas de uma economia de mercado cegamente voltada para o lucro, num ambiente caracterizado por renitentes crises inflacionárias.<sup>5</sup>

Em 1977, a discussão ultrapassou a esfera acadêmica no país, quando alterou-se a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/1965), permitindo a defesa de "bens e

---

<sup>3</sup> PELLEGRINI GRINOVER, Ada. WATANABE, Kazuo. DE SALLES, Carlos Alberto (outros). Conferência de Seul 2014 Constituição e Processo - Acesso Efetivo à Justiça: o direito de acesso à justiça e responsabilidades públicas Seoul Conference 2014 Constitution and proceedings - Effective Access to Justice: the right to Access to Justice and Public Responsibilities Revista de Processo | vol. 250/2015 | p. 17 - 31 | Dez / 2015 DTR\2015\17054. p. 2

<sup>4</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

<sup>5</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”<sup>6</sup>. Edilson Vitorelli assim descreve o momento em que os chamados direitos coletivos e difusos tornam-se o enfoque dos legisladores:

A atenção dedicada ao problema por esses autores fez com que, ao longo da década de 1980, o assunto ganhasse destaque, transformando-se em tema de discussões acadêmicas, seminários de pós-graduação, ciclos de palestras e projetos de lei. Tudo isso redundaria na aprovação, entre meados da década de 1980 e início da década de 1990, de um expressivo arcabouço legislativo que constitui, até hoje, a base do sistema de tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil.<sup>7</sup>

Em verdade, tinha-se conhecimento de que as regras para reger o processo coletivo de modo adequado eram insuficientes. Para suprir a deficiência averiguada, o legislador brasileiro optou por instruir o ordenamento pátrio com dispositivos esparsos. O episódio está associado aos fenômenos ocorridos a partir da segunda metade do século XX: a descodificação e da constitucionalização do direito<sup>8</sup>.

O surgimento da chamada Ação Civil Pública, através da Lei 7.347/1985, confirma a preferência das normas especiais, em prejuízo das leis gerais. Destacase a inovação, pois salvo a proteção viabilizada pela Ação Popular, inexistia no sistema de processo civil brasileiro outra ferramenta para resguardar direitos de uma coletividade.

Quanto às normas constitucionais assumirem o eixo do sistema jurídico positivo, o advento da Constituição de 1988 adquire importância para este trabalho, mais uma vez. Isso porque a Carta Magna elevou a matéria coletiva ao tutelar diferentes direitos de natureza transindividual, quais sejam “o direito ao meio ambiente sadio (art. 225), à manutenção do patrimônio cultural (art. 216), à preservação da probidade administrativa (art. 37, § 4.º) e à proteção do consumidor (art. 5.º, XXXII)”<sup>9</sup>, bem como ao incorporar a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo em seu texto.

<sup>6</sup> PELLEGRINI GRINOVER, Ada. WATANABE, Kazuo. DE SALLES, Carlos Alberto (outros). Conferência de Seoul 2014 Constituição e Processo - Acesso Efetivo à Justiça: o Direito de Acesso à Justiça e responsabilidades públicas Seoul Conference 2014 Constitution and proceedings - Effective Access to Justice: the right to Access to Justice and Public Responsibilities Revista de Processo | vol. 250/2015 | p. 17 - 31 | Dez / 2015 DTR\2015\17054. pg. 7

<sup>7</sup> VITORELLI, Edilson. O Devido processo legal coletivo: Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

<sup>8</sup> COSTA DE AZEVEDO, Fernando. Uma introdução ao direito brasileiro do consumidor. Revista de Direito do Consumidor | vol. 69/2009 | p. 32 - 86 | Jan - Mar / 2009 | DTR\2009\76

<sup>9</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

Para concretizar a determinação constitucional, também se criou o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em 1990. Deve-se direcionar atenção especial à análise desse diploma, haja vista que a compilação nos auxilia a compreender a diferença entre os grupos titulares dos direitos coletivos, o que será abordado na sequência desse trabalho.

Após toda essa explanação histórica e conceitual, mostra-se possível entender por que o Brasil figurou como pioneiro entre os países de *Civil Law*, no que diz respeito ao processo coletivo. Vale dizer que, a fim de tutelar conflitos que atingem uma sociedade, soma-se à gama de regulamentos citados a existência da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.492/92), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), do Estatuto do Idoso (Lei 10.471/03), dentre outros. O sistema de formação de precedentes obrigatórios previsto pelo CPC/2015<sup>10</sup>, igualmente, serve para solucionar litígios coletivos. Todos esses intuitos compõem o microsistema processual coletivo.

Nessa toada, verifica-se que o processo civil coletivo ostenta complexidades em relação ao processo civil tradicional, assumido contornos próprios. Há quem sustente estar-se diante de um novo ramo de direito processual<sup>11</sup>. A legitimação processual, a competência, os poderes e deveres do juiz e do Ministério Público, a coisa julgada, a liquidação e a execução de sentença, por adquirirem feição própria nas ações coletivas, corroboram a hipótese, razão pela qual alguns doutrinadores<sup>12</sup> defendem a criação de um código para contemplar essas especialidades.

Aliás, são inúmeras as vantagens de se recorrer ao tratamento coletivo das lides que comportam tal manejo. As ações coletivas otimizam o tempo da prestação jurisdicional, pois além de evitar manifestações judiciais idênticas em casos semelhantes, reduzem o excesso de demandas a serem examinadas pelo Poder Judiciário.

Embora exista um amplo arcabouço legal para proteção dos direitos coletivos, os operadores do direito parecem não conhecê-lo, ou pelo menos ignorá-lo. No

---

<sup>10</sup> VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processos de interesse público: esclarecimentos conceituais. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. Vol. 7/2018. p. 147-177. Jan-Jun. DTR/2018/16181. p. 4

<sup>11</sup> SANTANA DE ABREU, Leonardo. A finalidade do processo coletivo. In: Tesheiner, José Maria (organizador). Processos coletivos. Porto Alegre: HS Editora, 2012.p. 23-24.

<sup>12</sup> GIDI, Antonio. Rumo a um código de processo civil coletivo. Editora Forense. 1ª Ed. Rio de Janeiro: 2008; CALMON, Petrônio. GOZZOLI, Maria Clara. QUARTIERI, Rita (outros). Em Defesa de um Novo Sistema de Processos Coletivos: Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover. Editora Saraiva. 1ª Edição. Ambas as obras propõem a criação de um código de processo coletivo.

Brasil, eles acabam sendo tratados por múltiplos processos individuais. Em outras palavras, eles são pulverizados em diversas demandas. O fenômeno da chamada litigância de massa merece ser esclarecido, do seguinte modo:

Isso ocorre no Brasil, em diversas situações, nas diversas situações que se convencionou chamar de litigância de massa ou litigância repetitiva. Um exemplo emblemático é a do litígio decorrente dos limites das prestações devidas pelo Sistema Único de Saúde. Embora esse litígio seja claramente coletivo, uma vez que a saúde pública é um serviço oferecido a todos, em igualdade de condições, a interpretação que se produziu do princípio da inafastabilidade da jurisdição permitiu que fossem ajuizadas milhões de ações requerendo, individualmente, medicamentos ou tratamentos médicos.<sup>13</sup>

Denota-se que a multiplicação dos processos prejudica a qualidade da tutela jurisdicional, pois resulta em julgados sem uniformidade e impede que o problema seja resolvido de uma vez por todas. Em nosso país, as lides não costumam resolver o problema de modo integral, apenas as consequências são atacadas.

Faz parte desse problema a lógica individualista que os processos coletivos acabam por perpetuar. Sergio Arenhart<sup>14</sup> critica a insistência no embate entre autor e réu em demandas associadas a interesses de uma coletividade. Para o autor, as ações coletivas impedem que os envolvidos manifestem-se, tendo em vista que apenas o ente representante do grupo ganha voz no processo. Além disso, permanece um embate entre posições antagônicas. Por essa lógica, surge a ideia de que uma parte deve prevalecer sobre a outra, criando uma animosidade ainda maior, o que em nada contribui para a solução do litígio.

### *2.1.2 Direitos tuteláveis por meio do processo coletivo*

Como acima exposto, precisamos recorrer ao Código de Defesa do Consumidor para entender o que significam os direitos passíveis de tutela coletiva. O parágrafo único do art. 81 refere que a defesa coletiva será exercida quando se tratar de: interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos e interesses ou direitos individuais homogêneos.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.



Inicialmente, entendia-se que interesses eram situações anteriores aos direitos, sem previsão no ordenamento jurídico. Em outras palavras, os interesses exemplificavam situações que não haviam sido reconhecidas pelo ordenamento jurídico.

A ideia de incluir a expressão no dispositivo legal se deve ao fato de que a lei foi formulada na década de 1990, quando essas categorias eram incipientes. Num primeiro momento, a necessidade de tutelar a coletividade ou uma comunidade era “incompreensível, diante da concepção clássica de direito subjetivo, dividido entre direitos privado e público”<sup>15</sup>. A perspectiva individual, típica do liberalismo, não permita a existência de um direito sem que um titular fosse definido. Na verdade os próprios autores do anteprojeto do CDC confessam que a intenção de usar ambos os termos era “evitar que direitos pudessem ficar sem tutela em razão do debate acerca de sua natureza”<sup>16</sup>:

Os termos ‘interesses’ e ‘direitos’ foram utilizados como sinônimos, certo é que, a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os ‘interesses’ assumem o mesmo status de ‘direitos’ desaparecendo qualquer razão prática, e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles.<sup>17</sup>

Essa distinção poderia se justificar em países que tutelam interesses legítimos e direitos subjetivos em órgãos diferentes, como a Itália costumava fazer. Edilson Vitorelli<sup>18</sup> defende, inclusive, que essa nomenclatura pode ter sido importada do país europeu, justamente pela influência que os processualistas italianos exercem sobre os brasileiros. Ele, ainda, ressalta, que atualmente, a distinção entre direitos subjetivos e interesses legítimos perdeu relevância, mesmo na Itália<sup>19</sup>.

No Brasil, contudo, essa distinção nunca fez sentido, posto que a jurisdição é una. Desse modo, as expressões interesses e direitos podem ser usadas como

<sup>15</sup> TARTUCE, Flávio. ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. *Manuel de Direito do Consumidor: direito material e processual*. 5 ed. rev., atual e ampl.- Rio de Janeiro: 2016. p. 729.

<sup>16</sup> VITORELLI, Edilson. *O Devido processo legal coletivo: Dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

<sup>17</sup> WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JR, Nelson. *Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. vol. II, p. 70:

<sup>18</sup> VITORELLI, Edilson. *O Devido processo legal coletivo: Dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

<sup>19</sup> Conforme Edilson Vitorelli, na Itália, até 1999, apenas aquelas pretensões ajuizadas em desfavor da administração pública, que fossem classificadas como direitos subjetivos, eram passíveis de condenação ressarcitória em favor do cidadão. Após a sentença 500/1999, da Corte de Cassação, a ação ressarcitória passou a ser admissível inclusive em razão da lesão a interesses legítimos.

sinônimos<sup>20</sup>. Restando superada a dúvida entre a adoção dos termos interesse ou direitos, pede-se licença para diferenciar as espécies de direitos que constam do CDC.

Respeitando a sequência do diploma processual, de início, elucida-se que os direitos difusos são aqueles transindividuais titularizados por um grupo de pessoas indeterminadas. Por essa lógica, a natureza indivisível pressupõe uma tutela jurisdicional inseparável, de modo que “havendo uma violação ao direito difuso, todos suportarão por igual tal violação”<sup>21</sup>. A hipótese está caracterizada pela indeterminação dos titulares e pela ausência de relação jurídica entre eles.

A doutrina assevera que os direitos difusos são materialmente coletivos, porque “não é a lei que lhes impõe artificialmente esta característica plural, e sim o fato de serem necessariamente usufruídos por um número de pessoas não passível de determinação”<sup>22</sup>. Como exemplos de tutela judicial de interesses difusos, destaque-se a ação que objetiva a interrupção de veiculação de publicidade enganosa, bem como a vedação de comercialização de produto com alto grau de periculosidade.

Nesses casos, potencial exposição à campanha ou aos produtos é suficiente para lesar o direito. No entanto, o consumidor isolado não tem legitimidade ativa para ajuizar demanda a fim de inibir a violação. Isso porque o direito ameaçado não é dele, e sim da coletividade.

Por outro lado, os direitos coletivos apresentam, de modo idêntico, o caráter transindividual. Contudo, enquanto a coletividade é a titular do direito difuso, uma comunidade determinada será protegida por um direito coletivo em sentido estrito<sup>23</sup>.

Nesse cenário, as pessoas serão unidas por meio de uma relação jurídica base ou por meio de um vínculo jurídico estabelecido com a parte contrária<sup>24</sup>. São exemplos dessa modalidade as ações coletivas para impedir que empresa de plano

---

<sup>20</sup> MATTOS, Sérgio Luís Wetzel Mattos. Tutelas Jurisdicionais Diferenciadas. Anotações de Aula. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Junho de 2019.

<sup>21</sup> TARTUCE, Flávio. ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 5 ed. rev., atual e ampl.- Rio de Janeiro: 2016. p. 731.

<sup>22</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. LIMA MARQUES, Claudia. BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 4 ed. Revista dos Tribunais. São Paula, 2017. Livro Eletrônico.

<sup>23</sup> TARTUCE, Flávio. ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual. 5 ed. rev., atual e ampl.- Rio de Janeiro: 2016. p. 734.

<sup>24</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. LIMA MARQUES, Claudia. BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 4 ed. Revista dos Tribunais. São Paula, 2017. Livro Eletrônico.

de saúde ou instituição de ensino promova aumento das prestações, em contrariedade à legislação.

Por último, compreende-se por interesses individuais homogêneos o conjunto de diversos direitos subjetivos individuais que, apesar de pertencer a distintas pessoas, têm uma origem comum para assemelhá-los<sup>25</sup>. A afinidade e a semelhança autorizam a tutela coletiva desses direitos, posto que, antes de tudo, eles caracterizam-se por ser particulares e divisíveis. Justamente por isso, os direitos individuais homogêneos podem ser satisfeitos ou lesados de forma diferenciada. Desse modo, a grande contribuição do Código de Defesa do Consumidor foi disciplinar a ação civil coletiva<sup>26</sup>, que permitiu a defesa conjunta desses direitos “acidentalmente coletivos”.

A sentença que cuidará dos direitos individuais homogêneos será genérica e ilíquida, pois apenas fixará a responsabilidade dos réus pelos danos causados, conforme o art. 95 do CDC. À vista disso, as vítimas e seus sucessores deverão propor demandas individuais para liquidá-la. Nessa etapa, os consumidores lesados irão comprovar o dano que suportaram, a fim de que o quantum indenizatório possa ser mensurado, conforme o art. 97 também do CDC.

Embora exista essa clássica divisão em três grupos (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), as situações práticas nem sempre permitem distinguir os direitos difusos dos direitos coletivos. Essa classificação foi criada artificialmente e acaba tornando a aplicação do instituto mais difícil, pois figura como mais um aspecto para o operador do direito se preocupar.

Em verdade, ambos os direitos, difusos e coletivos, são transindividuais e indivisíveis. Também não sobrevém diferença entre eles sob o aspecto processual, já que os dois tipos são tutelados judicialmente pelos mesmos instrumentos. Por isso, Teori Zavascki sustenta que os direitos difusos e coletivos se aproximam, sendo eles duas modalidades de direitos transindividuais. Por isso, o autor sugere a seguinte segmentação:

Nem sempre são perceptíveis com clareza as diferenças entre os direitos difusos e os direitos coletivos, ambos transindividuais e indivisíveis, o que, do ponto de vista processual, não tem maiores consequências, já que,

---

<sup>25</sup> DIDIER JR., Fredie. Zaneti Jr. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 76

<sup>26</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 78

pertencendo ambos ao gênero de direitos transindividuais. Pode-se, pois, sem comprometer a clareza, identificá-los em conjunto, pela sua denominação genérica de direitos coletivos ou de direitos transindividuais. No entanto, os direitos individuais, não obstante homogêneos, são direitos subjetivos individuais. Peca por substancial e insuperável antinomia afirmar-se possível a existência de *direitos individuais transindividuais*. Entre esses e os direitos coletivos, portanto, as diferenças são mais acentuadas e a sua identificação, conseqüentemente, é mais perceptível.<sup>27</sup>

O fundamental é identificar se os direitos são “essencialmente” coletivos ou se os direitos individuais podem ser aglutinados para receber tutela jurisdicional coletiva. Dessa forma, saberemos se o caso em testilha atrai a tutela de direitos coletivos ou a tutela coletiva de direitos.

### *2.1.3 Os litígios estruturais no contexto da teoria dos litígios coletivos: nova proposta de compreensão*

Tem-se conhecimento que um litígio coletivo envolve um conjunto de pessoas, cujos integrantes do grupo são considerados como um todo. Nesses casos, os atributos comuns aos indivíduos ganham relevância, e não as suas particularidades.

Edilson Vitorelli, por sua vez, acreditava que a divisão de direitos tuteláveis pelo processo coletivo, prevista pelo Código de Defesa do Consumidor, não se ajustava a todas as situações que a realidade fática propunha. Ele criticou as simplificações que cercam o conceito de "sociedade", à qual atribui-se a titularidade dos direitos transindividuais.

Nas palavras do autor, a doutrina não se dedicou a aprofundar o conceito desses direitos, utilizando a mesma definição da década de 1980. Para ele, não há nenhum rigor científico para definir quem são os titulares dos direitos transindividuais, que podem pertencer a todos e, ao mesmo tempo, a ninguém. Ou seja, não é possível averiguar se os titulares dos direitos transindividuais são o grupo, a sociedade, a comunidade ou coletividade, considerada como entidade.

Em suma, Edilson Vitorelli buscou um conceito mais acadêmico. Como se isso não bastasse, ele ainda questionou o papel desse titular do direito no processo coletivo, conforme trecho destacado:

---

<sup>27</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

O debate, principalmente após a aprovação do Código de Defesa do Consumidor, que trouxe um conceito legal, passou a aparentar ser cada vez mais bizantino, reduzindo-se, por vezes, à discussão acerca da adequação da denominação utilizada pelo Código. O que parecia mais importante é que a tutela desses direitos, antes difícil, passou a ser viabilizada pela lei. Assim, posições opostas na superfície se tornaram, de fato, idênticas nas consequências: o titular dos direitos transindividuais, seja ele quem for, é irrelevante para o curso da ação coletiva. Ele é um mero expectador, aguardando o resultado da lide que, garantem os estudiosos, lhe será sempre favorável.<sup>28</sup>

Com intuito de avançar na definição da titularidade dos direitos transindividuais, Edilson Vitorelli propôs que eles fossem cindidos em três categorias, em razão do seu variado perfil. De acordo com a sociedade que titulariza os direitos transindividuais e sob a perspectiva da lesão ou ameaça, o autor pensou em uma nova classificação a partir de um marco teórico sociológico. Considerando o grau da complexidade e conflitualidade<sup>29</sup> perpetrada na situação em análise, ele concluiu que os litígios coletivos poderiam ser organizados como globais, locais ou irradiados.

A espécie global representa aqueles conflitos marcados pela baixa conflituosidade, ou seja, quando o dano não alcança uma das pessoas do grupo, em especial, mas todos. Nessa modalidade, os indivíduos têm pouco interesse em resolver a controvérsia justamente porque a adversidade está dispersa, pouco afetando cada membro.

Utiliza-se o caso de um pequeno vazamento de óleo em águas marítimas do Brasil para demonstrar que a sociedade, enquanto estrutura, foi violada. Em que pese essa lesão aos direitos transindividuais não atinja qualquer cidadão específico, suas consequências interessam aos habitantes do Brasil e a todos os demais cidadãos do mundo. Não é porque inexistente um sistema transnacional de proteção ao patrimônio transindividual da humanidade que tais violações estão autorizadas. Qualquer dano ambiental implica degradação, principalmente quando se trata do mar, que é um importante regulador térmico do Planeta Terra e onde a fauna/flora marinha se desenvolvem.

---

<sup>28</sup> VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2016.

<sup>29</sup> Segundo Edilson Vitorelli, a complexidade é a variável que indica as possibilidades de tutela adequada de um direito. Já a conflituosidade é o indicador que dá conta do grau de dissenso existente entre os integrantes da sociedade titular do direito litigioso. Vide: VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2016.

No caso dos litígios de caráter local, o grau de conflituosidade torna-se moderado. Com efeito, o imbróglio contempla uma comunidade, de modo que pessoas determinadas são atingidas em grau significativo de intensidade. Haja vista que se alteram aspectos relevantes de suas vidas, os sujeitos possuem maior vontade de buscar uma saída partilhada para o problema. Tamanho é o abalo ao grupo que é razoável considerar que os seus integrantes são os titulares dos direitos transindividuais lesados.

A extração mineral ilícita em uma área indígena será usada como paradigma. Na hipótese, não se ignora que outras pessoas tenham relação com o meio ambiente lesado no interior dessa comunidade. Porém, não há como afirmar que esse dano ambiental seja tão relevante para as pessoas que estão distantes do local, como é para os índios, apenas porque "todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado"<sup>30</sup>.

A modalidade irradiada, por sua vez, prejudica toda uma sociedade. Contudo, a lesão "atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade"<sup>31</sup>.

Um bom exemplo de litígio irradiado dado pela doutrina é a construção de uma usina hidrelétrica<sup>32</sup>. De imediato, o empreendimento impactará na região em que será construído. Para que o projeto de engenharia se materialize, o curso dos rios será alterado, podendo fazer com que estradas sejam bloqueadas ou que comunidades sejam divididas. A dinâmica social também é modificada com a chegada de novos trabalhadores, que passarão a residir na localidade enquanto a obra é edificada. Na sequência, o fim da obra causará nova transição na rotina dos moradores. Em outras palavras, a construção repercutirá de algum modo em todos os indivíduos que ali vivem.

Tendo em vista essa multiplicidade de agrupamentos, os mais diversos interesses emergem. Alguns deles apenas divergem entre si, outros entram em

---

<sup>30</sup> VITORELLI, Edilson. O Devido processo legal coletivo: Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 97.

colisão, pois os membros do grupo não compartilham a mesma perspectiva sobre o conflito. A conjuntura intrincada deve assim ser esclarecida:

Tratam-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente o interesse de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas essas pessoas não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente antagônicas. Essas situações dão ensejo a conflitos mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.<sup>33</sup>

Os litígios estruturais enquadram-se nessa última categoria. Na hipótese, o funcionamento inadequado de uma instituição burocrática acarreta lesão de direitos transindividuais. Assim, há necessidade de reformar a organização violadora para promoção dos valores públicos relevantes que, de fato, ela deveria propiciar.

Muitos interesses estão em discussão num litígio estrutural, porque a atividade desenvolvida pela instituição impacta as pessoas de diferentes formas. Exemplifica-se multiplicidade de afetados, quando do fechamento de um hospital psiquiátrico, em virtude de maus tratos praticados contra pacientes:

Esse litígio envolve direito dos internos, de seus parentes, dos funcionários, providências a cargo do Estado (...) as pretensões de diversos subgrupos de indivíduos que compõe cada uma dessas subclasses serão antagônicas entre si, em relação ao réu, mas também em relação ao autor. Alguns podem querer que o Estado pague indenização pelos maus-tratos, outros, que o enfoque seja para as providências futuras. Alguns poderão esperar o fechamento total do hospital, outros pretenderão que ele se mantenha aberto, total ou parcialmente. Os funcionários terão pretensões de permanecer como estão, ou serem realocados, ou indenizados pelas más condições de trabalho. Alguns parentes podem ter interesse e condições de receber os internos, enquanto outros insistem na manutenção da internação ou na necessidade de outras formas de apoio estatal.<sup>34</sup>

Tamanho grau de heterogeneidade torna esse tipo de litígio coletivo complexo, diferenciando-o dos demais. Nota-se que todos os interesses são merecedores de uma resposta do Poder Judiciário. No entanto, a classificação do CDC em direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos não consegue

<sup>33</sup> VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p.97.

<sup>34</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivim, 2019. p. 275

contemplar casos como tais. Por essa razão, o presente trabalho adota a Teoria dos Litígios Coletivos para balizar a discussão.

## 2.2 Conceituação do processo estrutural

### 2.2.1 Origem e definição

A Constituição simboliza a lei maior de um ordenamento jurídico, à medida que estabelece a estrutura do Estado e os valores que informarão e limitarão essa organização<sup>35</sup>. O Poder Executivo, Legislativo e demais instituições administrativas, a partir de suas atividades, cumprem o papel de dar efetividade aos comandos, conferindo-lhes significado.

Todavia, as diretrizes constitucionais representam conceitos abstratos, de modo que nem sempre são integrados, em conformidade com às necessidades da população. Há uma relação diretamente proporcional entre a qualidade da vida social e o bom funcionamento das instituições burocráticas de um país. Por isso, quando algumas instituições não desempenham sua função, os juízes são chamados para reestruturá-las, a fim de cessar a ameaça aos valores inscritos na Carta Magna.

Foi nos Estados Unidos que se propôs um modelo de processo judicial apto a determinar diretivas de reconstrução<sup>36</sup>. Em 1954, a decisão proferida no *caso Brown X Board of Education of Topeka* trouxe uma nova forma de procedimento ao Direito.

Na oportunidade, discutiu-se a constitucionalidade da segregação racial baseada no lema *separate but equal*, firmado no julgamento do caso *Plessy v. Ferguson*<sup>37</sup>. Apesar de a escravatura ter sido abolida nos Estados Unidos, a sociedade civil continuava a discriminar as pessoas pela cor da pele.

---

<sup>35</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 25.

<sup>36</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 26.

<sup>37</sup> “Este foi o caso de um jovem negro, Homer Plessy, que adentrou em vagão de trem de uso exclusivo a pessoas de cor branca. A Louisiana’s Separate Car Act era uma lei do estado da Louisiana que tornava legal esta separação. Era a doutrina do *separate but equal*.” PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; Côrtes, Victor Augusto Passos Villani.” Vide: As medidas



Linda Brown, que deu nome ao *leading case*, era uma jovem que se deslocava até uma escola distante de sua casa para estudar. Embora existissem outros liceus mais próximos de sua residência, estes não aceitavam crianças negras como ela. Em razão das diversas negativas de remanejamento, 13 pais de vinte crianças<sup>38</sup>, que também vivenciavam o ensino segregado<sup>39</sup>, ajuizaram demanda contra o sistema estudantil do município de Topeka, no estado do Kansas.

No julgamento do caso Brown, o intuito do Poder Judiciário não era recompensar as crianças por estudarem em piores condições<sup>40</sup>, e sim reformar as instituições a fim de que cumprisse o comando da Carta Magna. Veja-se que os valores constitucionais de igualdade não estavam sendo “atendidos adequadamente pelas políticas públicas, praticadas pelos órgãos executivos estaduais daquele país”<sup>41</sup>. À vista disso, o direito dos jovens estudantes frequentar uma escola destinada a brancos teve de ser assegurado pela Suprema Corte americana a partir da interpretação da 14ª Emenda Constitucional<sup>42</sup>, cujo texto versava sobre cidadania e a igual proteção das leis sem qualquer distinção<sup>43</sup>.

É evidente que apenas uma decisão não mudaria todo um contexto histórico de racismo. Para que o pronunciamento judicial se efetivasse ocorreu uma mudança de mentalidade da comunidade americana:

---

estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Processual- REDP. Volume XIII.

<sup>38</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>39</sup> “Essa política de segregação racial se baseava numa lei que permitia às escolas só realizarem a matrícula de seus alunos conforme sua raça, o que ocasionou a formação, ao longo dos anos, de escolas que eram frequentadas apenas por pessoas brancas e de outras somente por pessoas negras”. Vide: ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>40</sup> “Recorda-se, no entanto, que o sistema escolar segregava desde a partida do ônibus escolar até os corredores das escolas, com a separação de bebedouros d’água e banheiros inclusive. Quando havia escolas só para negros, a situação era bem mais precária, conforme relata Erwin Chemerinsky ao avaliar o sistema educativo do Estado da Carolina do Sul”. Vide: JOBIM, Marco Félix. DA ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019. p.669.

<sup>41</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>42</sup> JOBIM, Marco Félix. DA ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019. p.664

<sup>43</sup> “Seção 1: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência, Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis.” Constituição dos Estados Unidos da América.

O rompimento com o passado no caso *Brown* foi tamanho que a Suprema Corte dos Estados Unidos, no corpo da *opinion* do caso, consignou que o Tribunal novamente se reuniria para ver a evolução do que foi decidido. Essa mudança de concepção na Suprema Corte deu-se em função aos novos ventos culturais da sociedade estadunidense, a qual estava preparada para um novo contexto social étnico, tinha o clima político a seu favor, conforme lembra Eduardo Appio.<sup>44</sup>

Além disso, já existia uma postura mais ativa dos magistrados “entre as décadas de 50 a 70 do século passado no Poder Judiciário dos Estados Unidos, visando à reformulação de determinadas instituições para dar maior concretude às decisões judiciais”<sup>45</sup>. A partir do precedente, os juízes começaram a conceder ordens de caráter preventivo<sup>46</sup> chamadas de *injunctions* para se obter o cumprimento das garantias constitucionais em inúmeros outras disputas, envolvendo discriminação racial.

Em uma tese pensada a partir do caso *Brown*, Owen Fiss expôs pela primeira vez sobre a ocorrência de uma *structural reform*. Em português, a expressão já foi traduzida por reforma estrutural ou medidas estruturantes<sup>47</sup>, as quais permitem que através de decisões judiciais, magistrados preencham os valores constitucionais, atribuindo-lhes efetividade.

Ou seja, o juiz, enquanto intérprete dos valores elencados na Constituição, deve operacionalizar as organizações burocráticas, para eliminar qualquer possibilidade de não concretização das suas garantias<sup>48</sup>. Por meio da proposição, o docente da Universidade de Yale sugere que a solução empregada no caso *Brown*

---

<sup>44</sup> JOBIM, Marco Félix. DA ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019. p. 665

<sup>45</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. P. 92-94.

<sup>46</sup> FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. Quatro conferências sobre a *structural injunction*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019. p. 781

<sup>47</sup> JOBIM, Marco Félix. As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação. 2012. Tese (Doutorado em Teoria Geral da Jurisdição e Processo). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

<sup>48</sup> JOBIM, Marco Félix. DA ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019. p. 667.

também possa ser aplicada em hospitais, departamentos de polícia, agências do governo e prisões<sup>49</sup>.

Em outras palavras, os processos estruturais visam reorganizar instituições, sejam elas públicas ou privadas. Denota-se que as medidas estruturantes costumam ser associadas às entidades públicas, porque os problemas que as envolvem normalmente atingem um maior número de pessoas. Contudo, mostra-se plenamente possível que uma empresa seja objeto de uma medida estruturante.

Pode-se confundir os processos estruturais com os processos de interesse público, pois as diferenças são tênues, razão pela qual algumas vezes os termos são usados como sinônimos. No entanto, insta salientar que as expressões têm origens acadêmicas distintas. Atribui-se a criação do processo de interesse público ao professor da Universidade de Harvard Abram Chayes. De outra banda, Owen Fiss pensou nos denominados processos estruturais.

Ademais, a *public law litigation* contempla as demandas judiciais que envolvam, para além dos interesses individuais, aqueles referentes à realização dos objetivos constitucionais da sociedade<sup>50</sup>, não implicando necessariamente na reestruturação de uma organização<sup>51</sup>. Nesse caso, objetiva-se implementação de um direito garantido pela Constituição, que ainda não foi efetivado, mediante qualquer tipo de processo ou até por vias extrajudiciais.

Por outro lado, os processos estruturais imperiosamente figuram como uma espécie de processo coletivo, devendo ser impulsionados com base nos institutos especiais criados no ordenamento. Eles apresentam um conjunto de características que os diferenciam das demais espécies de litigação. Por isso, as peculiaridades, que se cumulam no procedimento proveniente do direito norte-americano, serão abordadas nos próximos subcapítulos.

---

<sup>49</sup> FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. Quatro conferências sobre a *structural injunction*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 781.

<sup>50</sup> DIDIER JR., Fredie. Zaneti Jr. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 36.

<sup>51</sup> VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processos de interesse público: esclarecimentos conceituais. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. Vol. 7/2018. p. 147-177. Jan-Jun. DTR/2018/16181.

### 2.2.2 Multiplicidade de interesses

Primeiramente, a fim de que as medidas estruturantes se tornem possíveis, a clássica bipolaridade entre autor e réu, que baliza as demandas no Brasil, deve ser esquecida. Os litígios irradiados possuem alta complexidade e envolvem múltiplos polos de interesse, que precisam ser adequadamente representados.

Não é o grande número de participantes que singulariza o processo estrutural. São as perspectivas diversas sobre a mesma situação, senão vejamos:

Em suma, a multiplicidade de atores processuais- ativos e passivos- como fato que define o litisconsórcio não é essencial em um processo coletivo, nem será para definir uma *litis* estrutural. Isto é assim, em princípio, porque o que define a *litis* estrutural é a imbricação de interesses particulares em uma relação complexa, mas única. Esse tipo de relacionamento não existe no caso de múltiplos atores processuais (litisconsórcio). Tanto assim, que um único ator processual poderia representar um grupo de afetados em um litígio estrutural com regras do processo coletivo, ou, um único ator ser processado pelo único representante de um grupo de afetados.<sup>52</sup>

Compare-se o processo estrutural a uma teia de aranha, porque há uma “estrutura formada por múltiplos filamentos, cujos tecidos estão intimamente conectados uns aos outros, de maneira que a tensão aplicada a cada um afeta toda a rede”<sup>53</sup>. Em verdade, há um conjunto de interesses interligados, ideia que se afasta de um procedimento com apenas dois lados. Por esse motivo, Owen Fiss afirma que “na reforma estrutural a unidade implícita no conceito de parte desintegra-se”<sup>54</sup>. Dessa forma, abandona-se a concepção individualista para que grupos sociais sejam integrados à lide.

No processo estrutural, a vítima é um grupo, que pode ser definido nos termos da instituição objeto da reforma. Se um hospital for reformulado, os pacientes, respectivos familiares, médicos e demais funcionários serão afetados pela mudança. Se o litígio estiver tratando do funcionamento de uma escola, contemplam-se os

<sup>52</sup> CARVALHO FARIA, Ana Maria Damasceno de. A liquidação da sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 162.

<sup>53</sup> PUGA, Mariela Litígio estrutural. Tesis doctoral. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013. p. 20.

<sup>54</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 52.

estudantes, professores, diretores e demais jovens que futuramente frequentarão a instituição de ensino.

Pode ser, ainda, que esse grupo transcenda os limites da instituição, como ocorreu no caso *Brown*. Verifica-se que a decisão da Suprema Corte norte-americana não somente determinou que crianças afrodescendentes estudassem em liceus destinados a brancos. Ela concretizou valores previstos na Constituição, contribuindo para o fim da segregação racial no país. Em outras palavras, não apenas os alunos que estudavam nas escolas foram impactados, e, sim toda a população negra dos Estados Unidos.

Cumprido esclarecer que o grupo existe independentemente da ação judicial. A relação entre eles não provém de uma construção legal. Logo, os integrantes do grupo já se relacionavam em período anterior ao ajuizamento da demanda.

De qualquer modo, as vítimas de um litígio estrutural e os beneficiários do processo não precisam ser coincidentes. Caso o objetivo de uma reestruturação administrativa da polícia for conter abusos de poder contra minorias nos Estados Unidos, não há como instruir os policiais a adotar uma postura não violenta, exclusivamente, em abordagens de negros e mexicanos<sup>55</sup>. A mudança de atitude deve atender toda a comunidade local. Aliás, as reformas estruturais tendem a beneficiar as próximas gerações ou os seguintes frequentadores da instituição, uma vez todos os integrantes da comunidade irão usufruir das melhorias implementadas.

No que se refere ao réu, mostra-se necessário esquecer o conceito de responsável pelo ato ilícito. Esse ponto de vista é individualista e pressupõe qualidades especiais, como a capacidade de escolha ou a intenção. Não se ignora a possibilidade de haver autores de atos ilícitos isolados, tais como “o policial que causa lesão a um cidadão ou o diretor que impede um aluno negro de estudar na escola”<sup>56</sup>. Todavia, esses agentes não são o alvo do processo, a instituição violadora é quem deve suportar os custos e ônus da reforma. No entanto, isso não quer dizer que a organização tenha agido de forma errada, pois não há uma intenção de ou uma vontade fazê-lo.

---

<sup>55</sup> Exemplo retirado do livro de Owen Fiss.

<sup>56</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 52.

Há quem se espante com a metodologia de deslocar a violação para um segundo plano, para que medidas prospectivas tomem posição central no procedimento. Contudo, as sanções não são o objetivo da reforma, pois elas podem ser requeridas em um processo comum. Através do processo estrutural, persegue-se a mudança de comportamento da instituição a fim de que a ameaça aos valores inscritos na Carta Magna não volte a acontecer.

### *2.2.3 Implementação de valores relevantes pela via jurisdicional*

O processo estrutural objetiva “a implementação, pela via jurisdicional de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade”<sup>57</sup>. Existe uma certa resistência para solver litígios relacionados à falta de efetividade das garantias previstas na Constituição, tendo em vista que, quando se cogita a execução de uma medida estrutural, os mecanismos ordinários já falharam.

Quanto às políticas públicas especialmente, a disfunção costuma ser oriunda da ineficiência de atividades desempenhadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. O Estado brasileiro utiliza razões de cunho econômico e burocrático para justificar por que determinados projetos não funcionam, contudo, por muitas vezes, percebe-se verdadeira ausência de vontade política em concretizá-los. Aqui, propõe-se que o Poder Judiciário, por meio das medidas estruturantes, interfira em programas de ação do governo negligenciados ou mal empregados.

Por esse motivo, sobrevém a polêmica discussão sobre a legalidade de uma postura mais ativa dos magistrados. Isso porque não há garantia de que atribuir tamanha responsabilidade aos juízes implicará resultados sociais satisfatórios<sup>58</sup>. Partindo do pressuposto que a situação já não foi solvida por outros setores do Estado ou da sociedade indaga-se, ainda, a capacidade do juiz vencer os entraves da complexa questão levada à juízo. Nessa lógica, as principais críticas em relação aos processo coletivo estrutural são de que ele “viola a teoria da separação de

<sup>57</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 270-272

<sup>58</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 270

poderes e atribui aos juízes competências que são executivas, as quais eles têm pouca aptidão para desempenhar”<sup>59</sup>.

Nesse contexto, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 é repleta de promessas sociais<sup>60</sup>, quais sejam “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança e a previdência social”<sup>61</sup>, por exemplo. Muitos desses direitos não são concretizadas em razão da inércia dos Poderes Legislativo e Executivo. Desse modo, utiliza-se a estagnação averiguada para justificar a possibilidade de os juízes assumirem atribuições que, *prima facie*, não seriam suas<sup>62</sup>.

À vista disso, defende-se uma revisão da “Teoria da Separação dos Poderes” desenvolvida por Montesquieu. Embora não seja a função do Poder Judiciário substituir o legislador ou o gestor público<sup>63</sup>, as omissões institucionais impõe a interferência.

Em verdade, a realidade constitucional escrita não corresponde à real<sup>64</sup> no Brasil. Atualmente, o constitucionalismo exige que os direitos fundamentais sejam concretizados. Logo, o nosso sistema não comporta mais a conservadora proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público<sup>65</sup>.

A passagem do Estado Liberal para o atual Estado Constitucional<sup>66</sup> trouxe grandes responsabilidades ao Judiciário, e uma delas é controlar os atos de política pública. Por conseguinte, autoriza-se a atuação dos juízes sempre que for preciso “preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente”<sup>67</sup>.

---

<sup>59</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 277-323

<sup>60</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 206

<sup>61</sup> Nos termos do art. 6º da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

<sup>62</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 206

<sup>63</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>64</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 206

<sup>65</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. RePro – Revista de Processo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 225, 2013, p. 391.

<sup>66</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 206

<sup>67</sup> BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. 2007. p. 11

Valer ressaltar que não se está permitindo uma atuação judicial ilimitada. O juiz não irá proferir decisões com base na sua vontade própria. Ele usará de sua jurisdição para operacionalizar os valores já inscritos no texto constitucional.

Além disso, muitas “leis não representam o interesse público ou social, por terem sido viciadas em sua origem, por atenderem a interesses corporativos, a lobbies, a pressões econômicas ou políticas”<sup>68</sup>. Daí a importância de darmos efetividade aos princípios da Carta Magna, dado o caráter universal que possuem.

No Recurso Extraordinário 592.581, discutiu-se a possibilidade mitigar a teoria da separação dos poderes diante da precariedade das condições a que estavam submetidos os detentos do Albergue Estadual de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul. Exigências do Estado Constitucional de Direito<sup>69</sup> e a invasão de campo decisório reservado à Administração Pública estavam em colisão. A respeito, vale mencionar trecho do voto proferido pelo Ministro do STF, Ricardo Lewandowski:

(..) é possível, assim, uma atuação que não seja cegamente omissa e nem irresponsavelmente ativista, mas que garanta o direito fundamental do preso à sua integridade física e moral durante sua custódia pelo Estado. Uma compreensão sobre a separação de poderes que se atenha ao tradicional entendimento de que ao Poder Judiciário cabe apenas ser diferente às escolhas do Executivo e do Legislativo demonstra uma limitada concepção de democracia, segundo a qual as escolhas majoritárias dos representantes do povo (gestores e legisladores) são inquestionáveis.<sup>70</sup>

Em outras palavras, não se pode admitir que a tradicional divisão dos poderes propicie violações de direito. O Poder Judiciário não tem de permanecer imóvel,

<sup>68</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>69</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>70</sup> Rext. 592.581/RS, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 13.08.2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Repercussão Geral. Recurso do MPE contra acórdão do TJRS. Reforma de sentença que determinava a execução de obras na casa do Albergado de Uruguaiana. Alegada ofensa ao princípio da separação dos poderes e desdobramentos dos limites da reserva do possível. Inocorrência. Decisão que considerou direitos constitucionais de presos meras normas programáticas. Inadmissibilidade. Preceitos que têm eficácia plena e aplicabilidade imediata. Intervenção judicial que se mostra necessária e adequada para preservar o valor fundamental da pessoa humana. Observância, ademais, do postulado da inafastabilidade da jurisdição. Recurso conhecido e provido para manter a sentença cassada pelo Tribunal. I – É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais. II – Supremacia da dignidade da pessoa humana que legitima a intervenção judicial. III – Sentença reformada que, de forma correta, buscava assegurar o respeito à integridade física e moral dos detentos, em observância ao art. 5º, XLIX, da Constituição Federal. IV – Impossibilidade de opor-se à sentença de primeiro grau o argumento da reserva do possível ou princípio da separação dos poderes. V – Recurso conhecido e provido.



quando uma deficiência for constatada. É obvio que os juízes não conseguirão resolver todos os problemas do país de forma milagrosa. Contudo, os processos estruturais foram pensados justamente para viabilizar reformas de natureza complexa.

Owen Fiss<sup>71</sup> assevera que cabe aos Poderes Legislativo e Executivo o preenchimento de lacunas deixadas pelos valores constitucionais, assim como às instituições privadas. No entanto, os juízes não podem ser excluídos desse debate público. Numa democracia, todos ganham voz.

Para que um processo estrutural se torne viável, portanto, é preciso um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender a necessidade de repensar a ideia da separação dos poderes. Sérgio Arenhart adianta que o direito nacional já satisfaz tal requisito. Segundo o professor da Universidade Federal do Paraná, há sedimentada orientação do Supremo Tribunal Federal, “admitindo que os atos de política pública possam ser controlados pelo Judiciário, especialmente em atenção aos direitos fundamentais”<sup>72</sup>.

#### *2.2.4 Reforma de uma instituição burocrática*

O litígio estrutural se destaca pela necessidade de “reforma de uma instituição, pública ou privada, permitindo a promoção de um valor público visado”<sup>73</sup>. Essas instituições, sejam elas públicas ou privadas, cumprem importante papel na comunidade que estão inseridas, de modo que suas falhas também resultam em prejuízos à população.

Nesse contexto, é possível atentar para a relevância das agências reguladoras no Brasil. Cabe à ANVISA<sup>74</sup>, por exemplo, normatizar, controlar e fiscalizar produtos como medicamentos, alimentos e cosméticos, dentre outras atividades relacionadas à vigilância sanitária. Caso essa instituição, em especial, não desempenhe suas atribuições satisfatoriamente, o direito à saúde, previsto na Constituição, está em risco.

---

<sup>71</sup> Vide: JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p.95.

<sup>72</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. RePro – Revista de Processo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 225, 2013, p. 391.

<sup>73</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 270-272.

<sup>74</sup> Agência Nacional de Vigilância Sanitária, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de Janeiro de 1999.

E uma vez constatada a necessidade de reorganização, esta não se dará repentinamente. São necessárias sucessivas decisões para resolver os entraves que irão surgindo no desenvolvimento de uma reforma estrutural. Monitora-se o desempenho dos gestores da organização, supervisionando suas atividades. A ideia é remover a ameaça que a organização burocrática representa para os valores constitucionais, ou seja, a jurisdição da corte sobre ela durará enquanto a violação persistir.

A extinção da instituição violadora é uma opção para encerrar o imbróglio de uma vez por todas. Todavia, algumas organizações como os hospitais, dado a sua importância para a população, não podem ser simplesmente fechadas. Nesses casos, elas terão de ser objeto da reforma estrutural, como Owen Fiss assim relata:

A tarefa não é declarar quem está certo ou errado, nem calcular o total de danos ou proferir uma decisão destinada a fazer com que um ato isolado deixe de ser praticado. A tarefa consiste na eliminação da condição que ameaça os valores constitucionais. Nos casos em que a extinção da institucionalização é concebível, como ocorre no âmbito da saúde mental, o fechamento da instituição pode ser uma opção viável. No entanto, para a maior parte, nos casos envolvendo escolas, prisões, departamentos do bem-estar social, departamentos da polícia e autoridades do setor de habitação, por exemplo, tal opção não está disponível.<sup>75</sup>

Em todo o caso, os processos estruturais pretendem readequar uma instituição burocrática que “fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona”<sup>76</sup>. Para tanto, o julgador deverá se inteirar do funcionamento institucional, descobrindo como as atividades são desenvolvidas e por quais setores são desempenhadas. Embora pareça que esse procedimento pessoaliza o problema, a ideia é determinar diretivas de reconstituição aos departamentos que não estão funcionando de forma adequada.

Na verdade, independentemente de quem esteja ocupando a posição de gestão terá de seguir as novas diretrizes. A partir da reforma, a integralidade da instituição adota uma nova postura, em consonância com o plano designado pelo julgador. Essa mudança só não será buscada, na hipótese de a organização findar seu exercício, conforme já se expos.

---

<sup>75</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 63-64.

<sup>76</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 63-64.

### 2.2.5 Método dialógico de construção da decisão estrutural

Considerando que a decisão proferida em um processo estrutural pode atingir um grande número de pessoas, nada melhor que ouvir as suas irrisignações e sugestões de melhoria para o problema. A participação dos envolvidos além de trazer um viés democrático ao procedimento, confere maior legitimidade a atuação dos juízes nesses casos. Um processo estrutural deve assemelhar-se “a um parlamento, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e contribuir para a formação da solução jurisdicional”<sup>77</sup>.

Por conseguinte, um processo estrutural exige que a lógica bipolar, e mais usual, do processo seja ampliada<sup>78</sup>, de modo que a cognição judicial também seja. As diferentes perspectivas sobre a controvérsia enriquecem a discussão, fazendo com que caminhos inéditos possam ser pensados.

Veja-se que as fórmulas tradicionais de intervenção foram engendradas a partir das lides individuais. Por isso, o método dialógico de condução do processo, chamado de *town meeting* por Stephen Yeazell<sup>79</sup>, mostra-se mais próximo de processos coletivos, como os estruturais. Através do mecanismo, estimula-se a troca de ideias entre a instituição violadora e a sociedade impactada<sup>80</sup>, sendo assim descrito:

Realizam-se audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados. Isso ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram, o que “torna desejável que o juiz ouça pelo menos alguns grupos afetados, até mesmo (ou especialmente) aqueles que estão descontentes com a medida que será aplicada”. Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a situação pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constante

<sup>77</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 19

<sup>78</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>79</sup> YEAZEL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case. UCLA Law Review, vol. 25, 1977, p. 244-260.

<sup>80</sup> PICOLI, Bruno de Lima. Processo Estrutural. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação. Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 103

reanalisados, já que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis.<sup>81</sup>

Na verdade, o método designado pelo professor norte americano ajuda a resolver o problema de representatividade adequada. Embora nem todos os titulares dos direitos possam ser ouvidos, a sociedade será a destinatária das decisões tomadas. Por isso, alguns membros dos diferentes grupos envolvidos em um litígio estrutural expressam suas inquietudes em um evento público. Não se pode admitir que apenas as partes formais do litígio<sup>82</sup> manifestem-se:

Essa solução é vislumbrada por Owen Fiss. O autor não vê razão para pressupor que o legitimado coletivo será necessariamente um representante adequado. Para ele, soa absurdo confiar exclusivamente na iniciativa de um representante que elegeu a si mesmo para esse posto. Ao mesmo tempo não se pode atribuir ao juiz a função de suprir uma representação coletiva insatisfatória, sob pena de ele perder a sua imparcialidade- característica jurisdicional ainda mais cara que o próprio contraditório. Para o autor, uma solução conciliatória seria a notificação de membros de um grupo, mesmo que por amostragem *para que participem do processo na qualidade de amici curiae*.<sup>83</sup>

Em suma, são inúmeras as vantagens de se adotar uma perspectiva plural do processo, com as audiências públicas e o *amicus curiae*. A ótica multifacetária contribui para o exercício do contraditório e faz com que entraves dogmáticos, pragmáticos e políticos sejam superados<sup>84</sup>.

Seria inviável que cada sujeito envolvido em um litígio estrutural fosse ouvido em juízo, pois o processo se arrastaria por muito tempo. Pelo método dialógico do processo, proporciona-se uma discussão, com um número razoável de intervenções, posto que “não apenas os membros dos grupos afetados podem participar do debate

---

<sup>81</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivim, 2019. p. 295-296.

<sup>82</sup> Arenhart, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>83</sup> VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 275.

<sup>84</sup> VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 275

na qualidade de *amici curiae*, mas qualquer pessoa que tenha um profundo interesse na resolução da causa”<sup>85</sup>.

Cumprе salientar que o mecanismo do town meeting ajuda a superar a discussão sobre a legitimidade das partes. Nada mais legítimo, do que quem suportou a lesão, externar a sua experiência. O método dialógico possibilita que os grupos atingidos pela demanda judicial não dependam exclusivamente de um representante- que pode não transmitir as irrisignações da forma desejada-, uma vez que os seus próprios integrantes ganham voz.

### *2.2.6 Conjunto de decisões de implementação prolongada e continuada*

Ao contrário de um processo tradicional que costuma ter início, meio e um fim, o processo estrutural não está destinado ao encerramento. Enquanto no modelo usual de solução de controvérsias a fase de executiva é esporádica<sup>86</sup>, a execução de uma decisão estrutural não é eventual. Talvez esse estágio seja o mais importante do processo, porque é nele que o Poder Judiciário tenta extinguir a ameaça aos valores constitucionais.

Sabe-se que é uma tarefa difícil decidir sobre um litígio complexo e, implementar medidas para solucioná-lo figura como um desafio ainda maior. Por conseguinte, a reforma na instituição violadora da Constituição ocorre gradativamente. Nesse sentido, empregam-se as medidas estruturantes à medida que os problemas aparecem, como se fossem verdadeiros provimentos em cascata<sup>87</sup>. A fase de execução marca a relação longa e contínua entre o juiz e a instituição. Procede-se intervenções cíclicas com intuito de alterar o comportamento organizacional.

Nesse contexto, um processo estrutural costuma inicial através da “prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a

---

<sup>85</sup> VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 275

<sup>86</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 63-64.

<sup>87</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

proteção do direito a ser tutelado”<sup>88</sup>. Ou seja, essa primeira decisão será mais genérica e abrangente, uma vez que guiada por um pedido maleável. Vale dizer que, em razão das características do processo estrutural, a sentença também é prospectiva<sup>89</sup>, impondo diligências futuras.

Quando pensamos na realidade brasileira, vale lembrar da Ação Civil Pública (autos n. 93.8000533-4) ajuizada pelo Ministério Público Federal para tratar da questão da mineração do carvão na área de Criciúma/SC, em 1993. A situação merece destaque, pois a sentença proferida representa um exemplo de generalidade, conforme Sérgio Arenhart descreve:

Na primeira fase, que vai de 2000 a 2004, ainda não se tinha muito bem delineada a dimensão do problema e a extensão da condenação. Porque a sentença havia imposto, genericamente, a obrigação de reparar o dano ambiental, ainda não se tinha a precisa definição daquilo que seria necessário de modo exato para o cumprimento dessa imposição, nem o perfeito delineamento da extensão da área a ser reparada. Nessa fase, enfim, obteve-se informações que subsidiaram, posteriormente, a adoção de medidas mais concretas capazes de enfrentar a complexa tarefa da reparação ambiental.<sup>90</sup>

Impor que as rés mineradoras e a União executem um projeto para recuperação do meio ambiente degradado pela atividade de extração mineral é uma tarefa complexa. Por isso, a fim de dar efetividade ao comando, o cumprimento da sentença estendeu-se, ainda, em uma segunda, terceira e quarta fase:

A **segunda fase da execução** – de 2004 a 2005 – tem como ponto culminante a consolidação pelo Ministério Público Federal de uma estratégia para o enfrentamento do problema. Valendo-se de sua assessoria técnica – e do aporte de informações do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento Nacional de Produção Mineral – conseguiu-se identificar as fragilidades das informações antes trazidas pelas rés condenadas e adotar medidas para padronizar os projetos antes apresentados por estas, comprometendo-as de modo concreto ao emprego de medidas para a recuperação ambiental.(...) Na **terceira fase** – de 2006 a 2009 – os réus foram efetivamente obrigados a apresentar os projetos segundo a padronização indicada pelo Ministério Público Federal, de modo a permitir um controle preciso dos atos que estavam sendo adotados e daqueles que deveriam ser tomados. Com isso, concretizava-se os deveres impostos aos

<sup>88</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>89</sup> CARVALHO DE FARIA, Ana Maria Damasceno. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. P. 167

<sup>90</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

condenados, sendo possível cobrar deles medidas concretas com prazo específico. (...) Por fim, tem-se atualmente **a quarta fase** do cumprimento da sentença judicial, em que basicamente se busca a efetiva implementação daqueles cronogramas e, de modo mais amplo, dos projetos de recuperação ambiental.<sup>91</sup> (Grifo da autora)

Assim como ocorreu no caso analisado, é comum que outras decisões sejam proferidas para solucionar problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da decisão originária. Essa sucessão de decisões pode implicar em avanços, mas também retrocessos, de acordo com a condução do processo.

O importante é que esse plano seja dialogado e conte com a participação de especialistas. Nessa toada, “não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação”<sup>92</sup>.

Cumprе salientar que não são todas as execuções divididas em fases, complexas ou que envolvam inúmeros sujeitos que definem um processo estrutural. Em que peses esses aspectos sejam frequentes, eles não são essenciais. A execução somente adquirirá viés estrutural ao tentar reordenar uma instituição através do processo judicial.

Edilson Vitorelli<sup>93</sup> explica que as atividades complexas de recuperação ambiental exigem uma sucessão de etapas, comum acordo com o réu e a supervisão judicial. Contudo, elas não podem ser denominadas estruturais. Isso exigira que o conceito fosse ampliado, de modo que qualquer execução complexa se tornaria estrutural. De outro lado, uma execução que não seja negociada, nem dialogada, tampouco dividida em fases será chamada de estrutural, conquanto que objetive a reforma de uma instituição a longo prazo. É evidente que esse procedimento não será o mais eficaz, todavia preenche os requisitos para ser classificado como estrutural.

---

<sup>91</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>92</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>93</sup> VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processos de interesse público: esclarecimentos conceituais. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. Vol. 7/2018. p. 147-177. Jan-Jun. DTR/2018/16181.

### 3 PRINCÍPIOS E TÉCNICAS PROCESSUAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO ESTRUTURAL

#### 3.1. Reforço dos princípios e técnicas processuais: do CPC/1973 ao CPC/2015

Ao considerar a realidade social e os direitos próprios da cultura oitocentista, o Código de Processo de 1973, caracterizava-se por ser individualista e patrimonialista. Em regra, as demandas ajuizadas à época eram promovidas pelo próprio lesado e visavam a reparação de lesões a direitos subjetivos individuais.

Dessa lógica não se extraía “preocupação com questões de índole social, tampouco com assuntos que extrapolem o indivíduo, ou que procurem agrupar as pessoas em determinados grupos sociais, como consumidores crianças e adolescentes e idosos”<sup>94</sup>. Desse modo, os dispositivos inscritos no Código de Processo Civil de 1973, assim como os do Código Beviláqua, estavam voltados às questões relacionadas ao indivíduo e ao patrimônio. Nesse momento, as controvérsias costumavam levar duas pessoas ao Poder Judiciário para solucionar problemas de cunho obrigacional.

Num primeiro momento, o Código Buzaid não previa instrumentos para a tutela coletiva de direitos, salvo mediante a fórmula tradicional do litisconsórcio ativo. Embora os ensinamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth acerca do acesso à justiça fossem conhecidos em período anterior à promulgação do Código Buzaid, os direitos difusos foram desconsiderados, prevalecendo o ideal da ciência processual. Pereira Torres esclarece o motivo para preferência da tutela dos interesses individuais, em detrimento dos direitos de natureza transindividual:

O caráter individualista do CPC/73 afigura-se auto explicável. Propôs-se o Código Buzaid a atender à realidade social consagrada pelo Código Beviláqua, que retratava ambiente cultural contemporâneo ao século XIX, período histórico em que se ignorava, pelo menos nos países que serviam de inspiração ao direito brasileiro, a necessidade de destinar proteção a direitos de natureza “transindividual” ou a direitos individuais na forma coletiva. A realidade social- relações materiais/substanciais-tomada por base para a elaboração do CPC/73, guardou estrita relação com o ideal de liberdade sustentado pela festejada Revolução Francesa, importando, antes

---

<sup>94</sup> MITIDIERO, Daniel. O Processualismo e a Formação do Código Buzaid, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183. p. 193.



de tudo, assegurar proteção dos direitos “individuais” contra arbitrariedades do Estado, inimigo número um da sociedade. A liberdade do indivíduo era ponto fulcral. O CPC/73 não fugiu dessa linha.<sup>95</sup>

As características até então apresentadas demonstram uma inaptidão inicial do CPC/73 para tratar dos litígios complexos, como os processos estruturais. Engana-se, contudo, quem imagina que o referido diploma permaneceu estagnado, ao longo de seus 43 anos de vigência. Nesse período, o Código Buzaid sofreu diversas reformas, em consonância com as modificações operadas no sistema processual civil como um todo, bem como com as questões sociais do tempo. Denota-se, nessa conjuntura, que o final do regime militar, em 1985, e a promulgação da Constituição de 1988 alteraram as diretrizes até então balizadoras do Direito no Brasil.

Nessa senda, verifica-se que as mudanças legislativas ocorreram em duas fases. A primeira onda de reformas, iniciada em 1985, introduziu instrumentos, que eram desconhecidos pelo direito positivo.<sup>96</sup> Essas ferramentas destinaram-se a dar curso para demandas de natureza coletiva, tutelando direitos e interesses transindividuais. A segunda onda de 1994, por sua vez, não criou mecanismos novos. Ela apenas aperfeiçoou os mecanismos já existentes no Código de Processo de 1973, adaptando o sistema de agravos, da execução, da tutela antecipada e de liminares.<sup>97</sup>

Com a reforma legislativa de 1994, mais de cem artigos<sup>98</sup> do Código de Processo Civil de 1973 foram modificados. Depois dessas alterações, o sistema processual civil tornou-se mais completo, “não mais se limitando à prestação da tutela jurisdicional nas modalidades clássicas”<sup>99</sup>. Teori Zavascki<sup>100</sup> detalha a evolução legal, do seguinte modo:

<sup>95</sup> PEREIRA TORRES, Artur Luis. Histórico. TESHEINER, José Maria (organizador). Processos coletivos. Porto Alegre: HS Editora, 2012. p.57.

<sup>96</sup> Aqui podemos falar sobre o fenômeno da decodificação e da criação da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) e do Código de Defesa do Consumidor (8.078/90), por exemplo.

<sup>97</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015. In: Zaneti Jr, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016.p. 189

<sup>98</sup> DIDIER JR., Fredie. CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. SARNO BRAGA, Paula. ALEXANDRIA DE OLIVEIRA. Curso de Direito Processual Civil. 7 ed. ver., ampli. E atual.- Salvador: Ed Juspodivim, 2017. p. 75.

<sup>99</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

<sup>100</sup> Ibid.

Em nome da efetividade do processo, reclamo mais urgente de uma sociedade com pressa, foram produzidas modificações expressivas no Código de Processo Civil então vigente, destacando-se, pela ordem cronológica, a Lei 8.950, de 13.12.1994, que alterou dispositivos referentes aos recursos; a Lei 8.951, de 13.12.1994, que tratou dos procedimentos especiais para as ações de consignação em pagamento e de usucapião; a Lei 8.952, de 13.12.1994, que modificou inúmeros dispositivos do processo de conhecimento e do processo cautelar; a Lei 8.953, de 13.12.1994, que alterou dispositivos do processo de execução; a Lei 9.139, de 30.11.1995, que reformulou o recurso de agravo, cabível contra as decisões interlocutórias; e a Lei 9.079, de 14.07.1995, que tratou da ação monitória. Novas e importantes alterações foram produzidas no Código de Processo a partir de 2001, especialmente pela Lei 10.352, de 26.12.2001, sobre recursos e reexame necessário; pela Lei 10.358, de 27.12.2001, e pela Lei 10.444, de 07.05.2002, sobre dispositivos do processo de conhecimento e da execução.

Na oportunidade, importante destacar a consagração do princípio da primazia da tutela específica das obrigações, contratuais os legais, de fazer e de não fazer. Considera-se a mudança legislativa paradigmática, porque com base nos artigos 461 e 461- A do Código Buzaid, realizou-se construção teórica<sup>101</sup> para normatização das medidas estruturantes no Brasil.

Com a inovação, as ações referidas nos dispositivos puderam ser mais ventiladas nas sentenças do Supremo Tribunal Federal que envolviam medidas estruturantes<sup>102</sup>. Assim como ocorre no ordenamento jurídico dos Estados Unidos, por meio das obrigações de fazer e não fazer, o julgador conseguiu dar maior efetividade às sentenças normativas, que determinam normas gerais e abstratas.

Não é por acaso que o exemplo mais antigo de um processo estrutural coincide com o período. No ano de 1993, ainda não se utilizava a nomenclatura de ação estrutural. No entanto, o projeto de recuperação ambiental inaugurado pela Ação Civil Pública do Carvão, em Criciúma/SC, já apresentava técnicas compatíveis com o procedimento importado do direito norte-americano.

Uma sentença genérica impôs a obrigação de reparar o dano ambiental da região degradada pela mineração. Essa decisão foi concretizadas por fases executivas que se sucederam a partir do ano 2000, as quais contam com um

<sup>101</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.p. 197-203.

<sup>102</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.p. 197-203.

cronograma de atividades, a ser executado pelas mineradoras réis e pela União até o ano de 2020<sup>103</sup>.

Em que pese o Código de 1973 tenha se atualizado, os melhoramentos efetuados, ainda assim, não foram suficientes para mantê-lo em atividade. O Código Buzaid restou superado pelas recentes demandas da sociedade. Isso pois, entre outras lacunas, ele não oferecia respostas aos conflitos de massas, que aos poucos vieram a ganhar proporções inéditas. Explica-se:

Embora na década de 1970 já se começasse na Europa a falar em defesa de interesses metaindividuais, quando o CPC de 1973 foi aqui promulgado, o processo coletivo ainda nem sequer principiara a ser discutido no Brasil. Assim, o CPC de 1973 foi um código naturalmente voltado para o processo clássico, ou seja, o processo individual. Não se pode reprová-lo por isso, porque em sua época a tutela coletiva não era uma realidade entre nós. Seu maior defeito veio com o tempo: foi superado pelas demandas atuais da sociedade, a principal das quais é que ele não oferece resposta adequada aos conflitos de massa, que vieram a ganhar proporções inéditas no mundo de hoje, de economia globalizada.<sup>104</sup>

Como já exposto, muitas mudanças sociais relevantes ocorreram no Brasil após 1973. O final da Ditadura Militar, sem dúvidas, merece ser destacado, porque alterou a filosofia do Estado e os princípios por ele defendidos. A liberdade política e de imprensa são bons exemplos de valores que passaram a ser priorizados.

Uma nova Constituição teve de ser pensada para acompanhar essa guinada tão drástica na história. No que tange à tutela coletiva de direitos, a Carta Magna de 1988 expandiu notavelmente a forma de assegurá-los, adotando a técnica da substituição processual. Por meio desse aparato, ela concedeu legitimidade para certas instituições e entidades, em nome próprio, defender direitos subjetivos de outrem<sup>105</sup>.

O antigo Código Buzaid não comportava os novos paradigmas propostos. Por isso, para substituí-lo, em 2015, criou-se um novo diploma comprometido com as normas fundamentais. Houve uma mudança de perspectiva.

<sup>103</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Revista de Processo Comparado*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>104</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015. In: Zaneti Jr, Hermes. *Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC*, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 190.

<sup>105</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Livro Eletrônico.

Hermes Zaneti Jr.<sup>106</sup> afirma que ao contrário do CPC/1973, que era privatista e fechado para a Constituição, o CPC/2015 mostra-se orientado pela renovada teoria do direito. Ele não é neutro e possui uma estrutura móvel, que permite a organização de um sistema mais aberto e flexível. Considerando essa constitucionalização da lei maior processual, o autor defende<sup>107</sup> que não há mais falar no paradoxo *Common Law/Civil Law*. Atualmente, vigora uma nova ordem jurídica, a qual está voltada para a tutela efetiva, adequada e tempestiva dos direitos<sup>108</sup> individuais e coletivos, nos termos da Constituição

Por meio das ferramentas trazidas pelo CPC/2015, permite-se um diálogo entre as partes e com o juiz, fazendo com que o processo se desenvolva de modo participativo. Privilegia-se a cooperação e a boa-fé<sup>109</sup> no âmbito do processo, o que se coaduna com o Estado Democrático de Direito e reforça a viabilidade dos processos estruturais em nosso ordenamento, conforme será demonstrado.

### **3.2 Princípios e técnicas processuais inerentes ao processo estrutural**

A ótica do processo civil do Estado Democrático Constitucional<sup>110</sup> está em consonância com os processos estruturais. O diploma processual de 2015, ao mencionar que o processo civil será interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na atual Constituição Federal, contribui para que as medidas estruturantes atinjam seu fim. O art. 1º do CPC/2015 direciona-se não “apenas à Corte Suprema, como também aos magistrados de primeiro grau, por onde normalmente inicia-se o trâmite de alguns litígios estruturais<sup>111</sup>”.

Contudo, tendo em vista as apresentadas condições peculiares dos processos estruturais, esse procedimento não pode pautar-se pelo regime clássico do processo civil. Desse modo, alguns dispositivos e fundamentos elencados no Código de

<sup>106</sup> ZANETI Jr, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Freddie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. “Nota do Coordenador”.

<sup>107</sup> Ibid. p.5.

<sup>108</sup> Nos termos do art. 6º do CPC/2015, “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

<sup>109</sup> Aqui os artigos 5º e 6º do CPC/2015 merecem destaque.

<sup>110</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

<sup>111</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

Processo Civil de 2015 terão de ser atenuados para que os processos estruturais se tornem viáveis no Brasil. Outros princípios merecem ser destacados, pois favorecem a aplicabilidade das medidas estruturantes.

### 3.2.1. Princípio da demanda e sua atenuação

O princípio da demanda, previsto no art. 141, combinado com o art. 492 do CPC/2015, “subordina a atuação jurisdicional à provocação da parte”<sup>112</sup>. Melhor dizendo, o mérito será decidido nos limites propostos, de modo que o juiz não pode “proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.

A regra da congruência assume expressiva relevância no ordenamento jurídico, no entanto, ela não é absoluta. Há algumas situações em que o julgador conhece de determinadas matérias de ofício<sup>113</sup>, igual ocorre nas questões de ordem pública. Essa relativização do princípio da demanda torna-se fundamental em se tratando de processos estruturais. Por meio deles, resolvem-se complexas questões, gradativamente. De regra, não há como precisar antecipadamente todas as providências que serão tomadas para atingir os fins constitucionais, razão pela qual mostra-se tão importante atenuar a correlação entre pedido e sentença, senão vejamos:

As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. Isso impõe uma dificuldade imensa para o autor da demanda em determinar, no início do litígio, exatamente aquilo que será necessário para atender adequadamente ao direito protegido. Por isso, neste campo, exige-se que esse princípio tenha sua incidência atenuada, permitindo que o juiz possa, em certas situações, diante das evidências no caso concreto da insuficiência ou da inadequação da “tutela” pretendida pelo autor na petição inicial, extrapolar os limites do pedido inicial.<sup>114</sup>

Embora exista essa flexibilização da regra da congruência, o demandante tem de fazer um pedido certo. Delimita-se o pedido, com base nas informações

<sup>112</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. Curso de direito processual civil moderno. 4 ed. Livro eletrônico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

<sup>113</sup> ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 270-27.

<sup>114</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

disponíveis no momento da propositura da ação. À vista da complexidade de um litígio estrutural, vem a calhar o disposto no art. 322, § 2º, CPC, cujo enunciado sugere que “a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”, uma vez que o direito processual civil não pode servir de entrave para obtenção da tutela jurisdicional<sup>115</sup>.

Em outras palavras, o CPC/2015 não exige que a parte faça um pedido imediato, mas sim um pedido mediato<sup>116</sup>. Constará da petição vestibular a pretendida tutela do bem da vida<sup>117</sup>, para que depois natureza da prestação jurisdicional seja identificada. Logo, no decurso do processo, o juiz é responsável por determinar o mecanismo mais adequado a concretizar o direito buscado. Colaciona-se um caso prático para melhor esclarecer ambos os estágios:

Por exemplo: famílias carentes que pedem em juízo vagas em creches e pré-escolas para os seus filhos menores de cinco anos de idade próximas às suas casas e locais de trabalho, tal objeto será o pedido mediato (a prestação de fato, bem da vida exigido pela demanda) de natureza certa e imodificável sob o qual recairá o pedido imediato, a técnica processual a ser utilizada pelo juiz de forma maleável, que dada a particularidade do caso não estará satisfeito apenas com uma mera condenação, daí a natureza mandamental que também é identificada no provimento estrutural.<sup>118</sup>

Desse modo, deve-se permitir que o requerente possa determinar o pedido ao longo da ação, especialmente até o final da fase de instrução probatória<sup>119</sup>. Além disso, se, depois da propositura da ação, sobrevier algum fato que influa no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão, segundo o que dispõe o art. 493 do CPC/15. Tal ferramenta é fundamental para que “o juiz, na etapa de

---

<sup>115</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

<sup>116</sup> ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 408.

<sup>117</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Ed. Juspodivm. Salvador: 2015. p. 286

<sup>118</sup> ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 408.

<sup>119</sup> CARVALHO DE FARIA, Ana Maria Damasceno. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p 161.

efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar a necessidade dos interessados”<sup>120</sup>.

Já se disse que novas circunstâncias costumam despontar no cumprimento de uma decisão estrutural. E aparelhado com esse dispositivo, o julgador consegue atualizar-se sobre a realidade fática que permeia o processo, dando um melhor rumo para a causa.

### 3.2.2 Regra da estabilização da demanda e sua mitigação

No processo estrutural, as mudanças nas instituições ocorrem em fases consecutivas, iniciadas a partir de provimentos em cascata<sup>121</sup>. Por essa lógica, nenhuma das partes consegue antever, no início dessa jornada, quais resultados advirão, posto que estas lides são altamente mutáveis e fluidas<sup>122</sup>.

Ao longo do processo, os problemas provenientes do funcionamento da organização burocrática são repensados e redescobertos. Ainda mais porque a instituição violadora pode divulgar informações não condizentes com a realidade, camuflando irregularidades. Ou seja, existe a possibilidade de que a adversidade a ser solvida no processo seja maior do que a imaginada em um primeiro momento.

No entanto, a regra da estabilização da demanda não favorece essa dinamicidade. Ela impõe resistência às perspectivas paralelas que surjam no litígio, “ainda que mais importantes do que as que já foram consideradas”<sup>123</sup>.

Nos termos do art. 329 do CPC/2015, o autor pode aditar ou acrescentar um pedido antes da citação, sem o consentimento do demandado. Com consentimento do réu, o demandante adiará ou alterará o pedido até o saneamento do processo, devendo ser assegurado o contraditório.

Uma vez que o objeto litigioso se estabiliza, não pode o autor alterá-lo livremente. Nessa senda, Didier Jr. entende que o art. 329 do CPC/2015 está em contradição com o direito processual civil moderno. O autor crítica essa rigidez do

<sup>120</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI Jr, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.p. 415-416

<sup>121</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 389-410.

<sup>122</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>123</sup> VITORELLI, Edilson. “Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual”. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processos estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 286.

sistema, afirmando que “o legislador traz incompreensível limitação à negociação processual”<sup>124</sup>, pois não há porque vedar a ampliação do objeto litigioso após o saneamento, caso as partes assim desejarem.

De outra banda, Humberto Theodoro Júnior advoga que o CPC/2015 não contém regra que inadmita, em hipótese alguma, a alteração do pedido ou da causa de pedir, após o saneamento do processo, como o art. 264, parágrafo único do CPC de 1973 costumava prever. Ele diz que depois do saneamento, ainda é possível modificar o pedido, contudo a parte invocará os seguintes dispositivos:

Ultrapassado o saneamento, as modificações do pedido continuam sendo possíveis, mas terão de submeter-se a regramento específico, que dão poder de controle ao juiz, como no negócio jurídico processual (art. 190 do CPC/2015), e, às vezes, dispensam até o consenso entre as partes, como na superveniência de fato constitutivo, modificativo e extintivo de direito relevante para o julgamento do mérito da causa (art. 493 do CPC/2015).<sup>125</sup>

Ou seja, os negócios jurídicos processuais apresentam-se como uma alternativa para estipular mudanças no procedimento a fim de ajustá-lo às especificidades da causa, inclusive em relação à estabilização da demanda. Basta o acordo das partes para a o exercício da livre modificabilidade do pedido até mesmo depois da sentença<sup>126</sup>.

De qualquer modo, é essencial que a regra da estabilização da demanda seja flexibilizada no decorrer de um processo estrutural. Tem de ser admita a liberdade da parte fazer os seus requerimentos de modo progressivo, conforme a realidade fática exige.

Ainda assim, o contraditório merece ser respeitado. Oportunizada a manifestação do réu, ele também exercerá o seu direito à ampla defesa.

### *3.2.3 Princípio da boa-fé processual objetiva*

As medidas estruturantes resultam de um processo público, submetido à crítica e à avaliação de profissionais. É um modelo processual que se afasta de uma

<sup>124</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I Fredie Didier Jr. - 17. ed. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. P. 577.

<sup>125</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. vol. 244. Junho/2015.

<sup>126</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. vol. 244. Junho/2015.



disputa entre dois polos e aproxima-se de uma reunião de cidadãos<sup>127</sup>, que através do diálogo, tenta resolver pautas pertinentes à comunidade. Isso porque muitos interesses estão em jogo num processo estrutural, obrigando o julgador a encontrar uma saída que contemple o maior número de vontades possível.

À vista disso, para que uma reforma estrutural logre êxito, todos os participantes do processo devem comportar-se de acordo com a boa-fé, sejam partes, advogados institucionais<sup>128</sup>, membros do Ministério Público e até mesmo o juiz<sup>129</sup>. Os terceiros que intervirem no processo, como o *amicus curiae*, agirão do mesmo modo.

Sabe-se que o dever de boa-fé processual, elencado no art. 5º do CPC/15, já preside os processos tradicionais. Contudo, o princípio merece ser destacado no estudo dos processos estruturais, posto que estes cuidam de mudanças socialmente relevantes.

### 3.2.4 Princípio da cooperação

Veja-se que no centro da reforma estrutural está o juiz e seu esforço para conferir significado aos valores públicos<sup>130</sup>. Além do dever de boa-fé, o julgador tem o poder de instrução e de prestar esclarecimentos, encargos estes que provém do princípio da colaboração no processo<sup>131</sup>.

Não se espera que as partes colaborem com quem expressa interesse diverso. Aliás, não é comum que a instituição violadora apresente uma conduta

---

<sup>127</sup> VITORELLI, Edilson. “Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual”. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 295-296

<sup>128</sup> Owen Fiss assegura que a participação de advogados institucionais para representar as vítimas é essencial num processo estrutural. Muitas vezes, o receio de perseguição faz com que as pessoas não denunciem as irregularidades perpetradas pela instituição. Reivindicações de melhoria costumam implicar retaliações, principalmente na relação entre agentes penitenciários e reclusos. À vista disso, os procuradores defendem os interesses de todos os integrantes do grupo, sem que situações específicas sejam destacadas.

<sup>129</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

<sup>130</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004.p.48

<sup>131</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

diligente de mudança voluntariamente. Caso alterasse o comportamento infrator por si só, o processo não se faria preciso.

O objeto da demanda estrutural é complexo, independentemente da boa vontade das partes. E havendo motivações conflitantes, sem a interferência do magistrado, o prosseguimento do feito seria inviável. Já impera na relação entre a instituição violadora e o grupo vítima uma relação de desigualdade de recursos e conhecimento. Caso o juiz não adotasse uma postura mais ativa frente a esse desequilíbrio, a solução concebida para o problema seria nos moldes de uma loteria ou do próprio mercado<sup>132</sup>.

Diante disso, entende-se que o princípio da colaboração (art. 6º do CPC) é direcionado ao juiz, a fim de que as múltiplas tarefas oriundas da relação processual possam ser divididas:

Os deveres cooperativos no âmbito do processo civil não decorrem da boa-fé: decorrem da necessidade de revisitar a divisão do trabalho entre o juiz e as partes por força da natureza interpretativa do direito e da necessidade de prestação de tutela ao direito mediante decisão de mérito justa e efetiva. A colaboração – e os deveres cooperativos – no âmbito do processo civil decorrem da necessidade de equilibrada participação do juiz e das partes no processo por força da alteração do conceito de direito e do caráter instrumental do processo.<sup>133</sup>

Os deveres inerentes à colaboração, portanto são oriundos do direito ao contraditório. Eles fazem com que o julgador fique mais comprometido com a causa, e conseqüentemente mais informado, estimulando o diálogo entre as partes.

Extraem-se muitos benefícios desse método de condução do processo. É provável que a decisão proferida nesses moldes seja mais aberta e ponderada “o que, certamente, são duas preocupações do próprio Estado na consecução da tutela jurisdicional”<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 58.

<sup>133</sup> MITIDIERO, Daniel. Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio. 4ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p.108.

<sup>134</sup> ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. MITIDIERO, Daniel. O direito fundamental ao contraditório e sua centralidade no processo coletivo. In: ASSIS, Araken de. MOLINARO, Carlos Alberto. GOMES JUNIOR, Guerreiro. MILHORANZA, Mariângela. Processo coletivo e outros temas de direito processual: homenagem 50 anos de docência de Professor José Maria Rosa Tesheiner, 30 anos de docência do Professor Sérgio Gilberto Porto. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 99-100.

### 3.2.5 Técnicas de solução consensual

Já se disse no tópico referente ao modo de implementação (prolongado e continuado) de decisões estruturantes que não raras vezes, o provimento dessas medidas implicará técnicas semelhantes à negociação e à mediação<sup>135</sup>. Nessa toada, não se pode ignorar que o Código de Processo Civil de 2015 aceitou o compromisso de promover a solução consensual do litígio, conforme o art. 3º.

O ideal seria resolver o litígio extrajudicialmente. No entanto, uma vez que já ajuizada a ação, “incumbe aos magistrados nas diferentes instâncias julgadoras, atentar-se às condições favoráveis ao acordo”<sup>136</sup>, conforme preceitua o art. 139, V do CPC/2015. De outro lado, o art. 334 do CPC/2015 também auxilia a concretizar o método dialógico de condução do processo. O dispositivo estabelece que antes mesmo da resposta do réu no processo, não sendo caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação.

Denota-se que a solução consensual adequada depende das condições do caso em testilha, podendo ser aplicadas técnicas de mediação, conciliação ou negociação direta no processo estrutural. Questões mais profundas relativas a um grupo específico ou ao relacionamento entre os seus integrantes e a instituição violadora, por exemplo, serão solvidas nessa solenidade.

Assim como o juiz, o mediador ou conciliador é um terceiro imparcial. Contudo, esses profissionais possuem uma formação especializada para a solução harmônica do conflito. Eles estão mais preparados para desvincular-se da costeira bipolaridade entre as partes ou do ímpeto de tentar apontar um ganhador e um perdedor da causa, servindo como facilitadores da comunicação. Os princípios que regem as técnicas de solução consensual se coadunam com o processo estrutural, tendo em vista que não há um foco no ilícito praticado, e sim nas formas pacíficas de resolver o problema, em atenção às necessidades dos sujeitos envolvidos.

Em resumo, diante da multiplicidade de interesses imbrincados, a criação de campos de discussão e a solução consensual dos conflitos devem ser estimuladas.

---

<sup>135</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Revista de Processo Comparado*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>136</sup> DALLA BERNADINA DE PINHO, Humberto. PEREIRA HILL, Flávia. Medidas estruturantes nas ferramentas de cooperação jurídica internacional. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. *Processo estruturais*. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

Isso porque impactarão diretamente na efetividade da tutela jurisdicional e na verdadeira garantia dos direitos tidos por violados<sup>137</sup>.

### 3.2.6 *Negócios processuais*

Embora prevaleça o caráter público do processo, não se pode ignorar as ambições privadas que permeiam a lide, ainda mais num processo caracterizado pela multiplicidade de interesses, como o estrutural. Os interesses, por sua vez, não existem apenas no campo do direito material, eles também se apresentam no âmbito do procedimento. Nessa lógica, a complexidade do processo estrutural tem reflexos na fase de conhecimento, bem como na de execução. Por esse motivo, sobrevém especial necessidade de aplicação não somente das regras legisladas do processo.

Dentre as diversas cláusulas gerais trazidas pelo CPC/2015, o art. 190 possibilita a convencionalidade processual através de acordos processuais atípicos<sup>138</sup>. Assim, as partes não estão limitadas aos acordos previstos em lei. Antonio do Passo Cabral expõe que essa liberdade provém do princípio do respeito ao autorregramento da vontade, o qual está insculpido no mais recente diploma processual. Para o autor, os negócios processuais conferem às partes o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais ou alterar o procedimento.

Ou seja, os negócios processuais valorizam a vontade das partes e trazem um viés mais democrático para o processo, que é compatível com as medidas estruturantes. Em verdade, os negócios processuais são também um instrumento para conter o arbítrio do julgador, em um tipo de procedimento que lhe exige uma postura mais ativa do que o comum. Não se pode perceber as partes exclusivamente como expectadores incapazes de interferir no procedimento. Desse modo, as tarefas do processo devem ser divididas entre os sujeitos e o juiz.

As convenções processuais servem para que as partes planejem o procedimento que será adotado, isto é, como o processo se desencadeará. Logo, otimiza-se o tempo com base em técnicas de gestão, dando oportunidade para que

---

<sup>137</sup> CARVALHO DE FARIA, Ana Maria Damasceno. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p 167.

<sup>138</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Convenções processuais. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 146

as partes negociem os atos processuais, como já se sugeriu neste trabalho em relação à mitigação da regra da estabilização da demanda.

Sabe-se que a autocomposição “potencializa as chances de superação da crise jurídica existente”<sup>139</sup>. Todavia, cada caso deve ser analisado, dada a possibilidade das mais diversas situações fáticas submeterem-se a um processo estrutural. Sendo observados os requisitos legais, tais como a capacidade das partes e a ausência de nulidades, pode-se pensar na aplicação dos negócios típicos, ademais, como a calendarização (art. 191 do CPC/2015), a negociação dos prazos processuais (art. 222, § 1º do CPC/2015) e a suspensão dos processos<sup>140</sup> (art. 313, II do CPC/2015).

### *3.2.7 Princípio da primazia do julgamento de mérito*

As partes tendem a cumprir com maior facilidade as obrigações consensualmente assumidas, o que aumenta as chances de se obter, em prazo razoável, a solução integral do mérito. Verifica-se que o art. 4 do CPC/15 procura encaminhar uma resposta célere do Poder Judiciário à controvérsia levada a juízo, mas também favorece o princípio da primazia do julgamento do mérito<sup>141</sup>.

Tanto a celeridade quanto o grau de satisfatividade do processo merecem atenção do julgador, até mesmo porque ambos os aspectos estão interligados, uma vez que a demora processual compromete a efetividade do direito material que possivelmente será reconhecido. Contudo, a ideia veiculada no quarto dispositivo do diploma de processo civil coaduna-se com a reforma estrutural, porquanto propõe que essa solução de mérito transforme, de fato, a realidade das partes, conferindo significado aos seus direitos<sup>142</sup>.

Embora a tutela pelo equivalente tenha se mostrado mais apropriada por décadas, esta aproximava da ótica do Estado Liberal, o qual pressupunha que

---

<sup>139</sup> RODRIGUES, Marco Antonio. GISMONDI, Rodrigo. Negócios Jurídicos Processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 607.

<sup>140</sup> RODRIGUES, Marco Antonio. GISMONDI, Rodrigo. Negócios Jurídicos Processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 620-624.

<sup>141</sup> DIDIER JR, Fredie. ZANETI Jr., Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.p. 38-39.

<sup>142</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

“todos os direitos são iguais e satisfazê-los mediante o pagamento de algum valor monetário é mais que suficiente”<sup>143</sup>. O Estado Constitucional prioriza decisões mais justas e semelhantes ao cumprimento espontâneo da prestação<sup>144</sup>. Assim, a tutela específica consegue atender esse requisito, ao variar de acordo com o grau de ameaças, violações ou negligências averiguados.

O art. 497 do CPC/2015 também contribui nesse sentido, pois “permite ao jurisdicionado obter em grau máximo tudo a que ele tem direito no plano material”<sup>145</sup>. Em verdade, o dispositivo aproxima o pleito inicial do direito material. É como se a parte tivesse cumprido voluntariamente a prestação que lhe cabia antes que a demanda fosse ajuizada.

Nesse sentido, reformar um presídio não significa indenizar os detentos pelas violações de direitos humanas sofridas, e sim, evitar que elas se repitam. Na verdade, o processo estrutural busca que a instituição violadora funcione de maneira adequada. Por essa perspectiva, o procedimento tende a melhorar as condições da penitenciária, discutindo a capacidade máxima das celas, a existência de enfermarias ou de programas de reinserção social, por exemplo.

### 3.2.8 *As audiências públicas e os artigos 938, § 1º, 1038, II e 927, § 2º do CPC/2015*

No Brasil, a realização de audiências públicas viabiliza o encontro entre a comunidade e o Poder Judiciário. As audiências públicas figuram como um instrumento que leva esclarecimentos sobre o objeto da ação à Corte<sup>146</sup>. Em outras palavras, elas permitem “que pessoas com experiência e conhecimento em

<sup>143</sup> ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 413.

<sup>144</sup> DIDIER JR., Fredie. CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. SARNO BRAGA, Paula. ALEXANDRIA DE OLIVEIRA. Curso de Direito Processual Civil. 7 ed. ver., ampli. E atual.- Salvador: Ed Juspodivm, 2017.

<sup>145</sup> DALLA BERANRDINA DE PINHO, Humberto. PREIRA HILL, Flávia. Medidas estruturantes nas ferramentas de cooperação jurídica internacional. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 436.

<sup>146</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p.132.

determinada matéria, ou que de algum modo sejam capazes de contribuir com o assunto discutido, possam externar suas opiniões e pontos de vista”<sup>147</sup>.

Verifica-se que o Código de Processo Civil/2015 possibilita a realização de audiências públicas quando trata do incidente de resolução de demandas repetitivas, do julgamento dos recursos extraordinário e especial, e possibilidade de alteração, pelo tribunal de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos. As três oportunidades estão previstas nos art. 938, § 1º, art. 1038, II e art. 927, § 2º, respectivamente.

Pela leitura dos dispositivos, denota-se que as audiências públicas não figuram como requisito de validade das decisões proferidas nesses institutos, elas são apenas uma faculdade disponibilizada ao julgador para melhor instruir a lide. Embora o diploma processual indique hipóteses em que a solenidade é cabível, Didier Jr. e Zanetti Jr.<sup>148</sup> entendem que as finalidades mencionadas pela lei não excluem outras situações, como o caso dos processos estruturais. Justamente por sua relevância e repercussão, as decisões de caráter estrutural requerem maior participação de pessoas estranhas ao processo, as quais podem contribuir com seu conhecimento e experiência.

### 3.2.9 Intervenção do *amicus curiae* e o art. 138 do CPC/2015

As audiências públicas são o “local apropriado para que a participação do *amicus curiae* seja efetivada”<sup>149</sup>. Em português, a expressão costuma ser traduzida como o amigo da corte ou da cúria, o que aproxima a definição de um “terceiro que intervém em processos judiciais a fim de fornecer informações adicionais e relevantes aos juízes”<sup>150</sup>. Essa atuação acontece, especialmente, quando se constata temas de interesse público, idênticos aos abordados nos processos estruturais.

<sup>147</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETTI JR, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 365.

<sup>148</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETTI JR, Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 367.

<sup>149</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae* no IRDR, no RE e no RESP repetitivos. In: BUENO, Cassio Scapinella et Al. (orgs.). *Questões relevantes sobre recursos, ações de impugnação e mecanismos de uniformização de jurisprudência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Livro Eletrônico.

<sup>150</sup> BISCH, Isabel da Cunha. *O amicus curiae, as tradições jurídicas e o controle de constitucionalidade: um estudo comparado à luz das experiências americana, europeia e brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 17

Mauro Cappeletti já advertia que “a reivindicação dos novos direitos muitas vezes exige a qualificação técnica em áreas não jurídicas”<sup>151</sup>. Conforme já dito, as mais diversas instituições serão objeto de um processo estrutural: escolas, prisões, hospitais e departamentos de polícia. Cada uma delas requer inteligência sobre a atividade exercida, isto é, educação, pedagogia, saúde e segurança, por exemplo.

Nesse contexto, o juiz é o responsável por impulsionar o processo. Todavia, ele é um profissional graduado em direito com a obrigação de dominar a ciência jurídica, e não todos os saberes de outras áreas do conhecimento. Parece contraditório que um processo que busca a efetividade dos fins constitucionais seja orquestrado por um líder sem expertise no assunto. Em comparação com os administradores da instituição violadora, é lógico que o magistrado se encontra em manifesta desvantagem, caso atuar isoladamente.

Vale dizer que a parte ré pode usar essa ignorância em determinados assuntos ao seu favor, ludibriando o juízo com medidas paliativas. O desequilíbrio cognitivo permite que a instituição demandada adote diligências que só servem para maquiar a realidade, as quais não implicarão em mudanças significativas:

Ninguém pode reformar prisões sem entender de prisões, nem definir como será o sistema de saúde sem entender de saúde pública. O que recorrentemente ocorre em reformas estruturais é que o juiz, conquanto seja o condutor do processo, é que menos entende do objeto do debate. Isso decorre tanto dos aspectos técnicos implicados, que costumam ser complexos, quanto do pouco de dedicação investido, em virtude das demais atribuições judiciais. O juiz se encastela em sua autoridade e se contenta em proferir ordens. Ainda que bem-intencionadas, é provável que essas ordens acabem impondo resultados inatingíveis ou que não podem ser avaliados concretamente pelo julgador. Enquanto o réu for o único sujeito que entende da atividade que se pretende reformar, ele terá instrumentos para frustrar a implementação de mudanças<sup>152</sup>.

À vista disso, a experiência técnica no tema objeto da demanda é essencial. Os profissionais que atuarão enquanto *amicus curiae* contribuem “tanto no dimensionamento adequado do problema a ser examinado, como em alternativas à

---

<sup>151</sup> CAPPELETTI, Mauro. GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução e revisão: Ellen Gracie. Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p. 52

<sup>152</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processos estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 300



solução da controvérsia<sup>153</sup>". Eles auxiliam o juiz a se inteirar aspectos discutidos no processo, determine providências mais práticas.

No que tange o ordenamento pátrio, leis esparsas<sup>154</sup> já regulamentavam a participação do *amicus curiae*. No diploma processual de 1973, em razão da relevância da matéria, admitia-se a manifestação de outros órgãos entidades em se tratando de declaração de inconstitucionalidade<sup>155</sup>. Havia, ademais, a previsão da manifestação de terceiros na análise de repercussão geral, de acordo com o regimento interno do Supremo Tribunal Federal<sup>156</sup>.

O Código de Processo Civil de 2015, por sua vez, classificou<sup>157</sup> o *amicus curiae* como umas das espécies de intervenção de terceiros e, ainda, ampliou a sua participação para que este possa atuar não apenas em instância recursal, quanto em primeiro grau de jurisdição<sup>158</sup>. Nos termos do art. 138 do CPC/2015, o juiz ou relator, de ofício, poderão solicitar a participação de pessoa natural, pessoa jurídica, órgão ou entidade, desde que dotados de representatividade.

Apesar de o amigo da cúria ter sido programado para o processo individual, o CPC/2015 "concretizou a utilização dessa figura no processo coletivo, uma vez que as normas do CPC são aplicáveis subsidiariamente, no que compatíveis, às ações coletivas"<sup>159</sup>. Logo, é possível falar do instituto nos processos estruturais.

### 3.2.10 Execução de decisão estrutural

---

<sup>153</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

<sup>154</sup> Podemos ver a previsão do instituto no art. 3.º, § 2.º, Lei 11.417/2006, que trata do processo de construção de súmula vinculante, bem como no art. 7.º, § 2º da Lei 9868/99 sobre as ações diretas de inconstitucionalidade e das ações declaratórias de constitucionalidade.

<sup>155</sup> Conforme o art. 482, §3º, o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

<sup>156</sup> Nos termos do art. 543-A, §6, O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Lei nº 11.418, de 2006).

<sup>157</sup> BARROS SARAIVA, Carolina. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivim, 2019. p. 220.

<sup>158</sup> VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: *amicus curiae* e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Freddie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016.p-277.

<sup>159</sup> VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: *amicus curiae* e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Freddie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016. p. 276.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, os processos de execução representam uma média de 39% dos processos pendentes de solução no judiciário brasileiro<sup>160</sup>. Esse número de processos figura como um dos principais responsáveis pela morosidade e até mesmo, pela ineficiência do sistema. Se a falta de efetividade da execução sobrevém em demandas de menor complexidade, envolvendo apenas autor e réu, é possível imaginar os inúmeros obstáculos que podem impedir o cumprimento de uma decisão estrutural, em razão do grande número de interesses envolvidos.

Nos seguintes tópicos do trabalho, explora-se os dispositivos que viabilizam o cumprimento de uma decisão estrutural e os problemas mais comuns para sua execução. Na sequência, serão apresentadas soluções com base em dispositivos do ordenamento pátrio.

#### 3.2.10.1 Cláusulas gerais executivas do CPC/2015

O Código de Processo Civil de 2015 está marcado por cláusulas gerais, ou seja, dispositivos abertos a ser preenchidos pelas determinações do julgador. A existência dessas cláusulas reforça o poder criativo do julgador, fazendo com que o magistrado interfira mais ativamente na construção do ordenamento jurídico e busque soluções para os problemas que lhe são submetidos.

Por conta da sua abertura semântica<sup>161</sup>, as cláusulas gerais representam meios diversos para o provimento de medidas estruturantes, e conseqüentemente para a concretização de direitos fundamentais. Contudo, será dada especial atenção aos dispositivos que visam à execução, em razão da importância dessa fase no processo estrutural.

Veja-se que a base normativa para a execução das decisões estruturais é necessariamente atípica<sup>162</sup>, isto é, segue um modelo mais flexível, de acordo com as

---

<sup>160</sup> MEDEIROS NETO, Elias Marques de. PINTO REINAS, Caroline Pastrí. A Aplicação das Medidas Executivas Atípicas do Artigo 139, IV, DO CPC/2015 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Revista de Processo. Vol. 286/2018. p. 277 – 297.

<sup>161</sup> ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. Revista de Processo. Vol. 271/2017. p. 369-402.

<sup>162</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 415.

peculiaridades do caso concreto<sup>163</sup>. No nosso ordenamento, o princípio da atipicidade decorre do enunciado normativo dos art. 139, IV, art. 297 e do art. 536, § 1º. Essas cláusulas gerais autorizam o uso de meios de execução direta ou indireta, os quais tornam o julgador apto a impulsionar a reforma na instituição burocrática.

Nessa senda, com objetivo de obter resultados adequados e tempestivos, o art. 139, IV do CPC/2015 assegurou ao juiz uma espécie de poder geral de efetivação. Por meio do dispositivo, o magistrado pode determinar as medidas necessárias ao adimplemento da obrigação no processo de execução. Melhor dizendo, o objetivo do art. 139, IV é dotar o magistrado de amplo espectro de instrumentos para o cumprimento das ordens judiciais, inclusive para a tutela de prestações pecuniárias<sup>164</sup>.

Por sua vez, o art. 536, § 1º<sup>165</sup> preceitua, no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, uma alternativa para a efetividade do processo, com natureza jurídica de execução indireta<sup>166</sup>. O aparato legal, mais uma vez, “rompe com o dogma da tipicidade dos meios destinados ao cumprimento das decisões judiciais”<sup>167</sup>.

Na hipótese de a multa coercitiva não ser suficiente para vencer a resistência do demandado em prestar o direito da parte, o juiz pode, de ofício ou a requerimento, determinar quaisquer outras medidas necessárias para a obtenção da tutela específica. Vale dizer que tais diligências poderão ser aplicadas contra a Fazenda Pública, estando autorizado, inclusive, o bloqueio de valores<sup>168</sup>.

<sup>163</sup> DIDIER JR., Fredie. CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. SARNO BRAGA, Paula. ALEXANDRIA DE OLIVEIRA. Curso de Direito Processual Civil. 7 ed. ver., ampli. E atual.- Salvador: Ed Juspodvim, 2017. p. 67.

<sup>164</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

<sup>165</sup> Conforme o art. 536, § 1º do CPC/2015, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

<sup>166</sup> NERY JUNIOR, Nelson. DE ANDRADE NERY, Rosa Maria. Código de Processo Civil Comentado. 17ª edição. Thomson Reuters Brasil. São Paulo: 2018. Livro eletrônico.

<sup>167</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

<sup>168</sup> (STJ, 1.ª Seção, EREsp 770.969/RS, rel. Min. José Delgado, j. 28.06.2006, DJ 21.08.2006, p. 224) Vide: MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

Por fim, o art. 297 do CPC/2015 é relativo à tutela provisória e garante que ela também seja concedida atipicamente. A efetivação da tutela provisória será atípica na mesma medida da atipicidade da tutela definitiva<sup>169</sup>, que é regulada pelos artigos anteriormente citados: art. 139, IV e 536, § 1º do CPC/2015.

Na vigência do Código de Processo Civil de 1973, realizou-se construção teórica<sup>170</sup> para normatização das medidas estruturantes, a partir dos art. 461 e 461-A. Assim, elas encontravam-se asseguradas pelas técnicas de cumprimento das obrigações de fazer e não fazer do Código Buzaid.

Todavia, Marco Félix Jobim<sup>171</sup> defende que as medidas estruturantes estão mais guarnecidas no CPC 2015 do que no diploma processual de 1973, em razão das cláusulas gerais executivas como o art. 139, IV. Segundo ele, a abertura interpretativa propiciada pelo novo CPC constitui morada segura para que as medidas sejam determinadas em um processo estrutural.

### 3.2.10.2 Problemas na execução de decisão estrutural

Em um processo estrutural, o juiz pode conduzir mal o cumprimento da decisão por confiar nos grupos mais mobilizados ou diligentes. Por consequência desvio, “aspectos que deveriam ser considerados “periféricos” assumem posição central na execução”<sup>172</sup>. Nessa lógica, o juízo destina tempo e recursos para situações de menor relevância para a coletividade.

Embora existam grupos diferentes em um litígio irradiado, o processo estrutural não pode servir para tutelar o direito de alguns, em detrimento de outros. As demandas individuais já preencheriam bem essa função. Aqui, privilegia-se uma visão global sobre o problema, de modo que as medidas executivas contemplem o maior o número de vontades.

<sup>169</sup> DIDIER JR., Fredie. CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. SARNO BRAGA, Paula. ALEXANDRIA DE OLIVEIRA. Curso de Direito Processual Civil. 7 ed. ver., ampli. E atual.- Salvador: Ed Juspodvim, 2017. p. 105.

<sup>170</sup> JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.p. 197-203.

<sup>171</sup> JOBIM, Marco Félix. A Previsão das medidas estruturantes no art. 139, IV, do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: ZANETI Jr, Hermes. Processo coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodvim, 2016.

<sup>172</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodvim, 2019. p. 302

Em segundo lugar, a interposição de diversos recursos é prática usual no país. Caso for atribuído efeito suspensivo ao recurso, o processo permanecerá suspenso até o seu julgamento. À vista disso, a medida executiva costuma ser efetivada muito tempo depois que o processo teve início. Nesse período, há grande chance de que as circunstâncias descritas na peça inicial se alterem.

Veja-se que a situação que deu causa ao litígio estrutural, provavelmente não será a mesma. Dependendo do período que se passou, as ferramentas pensadas para sanar a falha detectada já não serão as mais eficazes. No mundo moderno, as tecnologias tornam-se obsoletas facilmente, sendo sucedidas de modo regular.

Em terceiro lugar, a própria atuação do poder judiciário “acarreta decisões que vão se materializando no curso da decisão”<sup>173</sup>. Por melhor que seja a intenção dessas determinações, nem sempre elas implicam em melhorias. Conforme o prazo que for concedido para que a instituição violadora atenda o pedido, essas decisões atrapalham o desenvolvimento da reforma como um todo.

Parece óbvio que um litígio de caráter estrutural não será solvido instantaneamente. Nessa senda, diligências imediatistas tendem a implicar em alterações superficiais, que somente camuflam as vicissitudes da organização ré. Aproveitando-se da falta de conhecimento do magistrado acerca da atividade, os gestores da instituição objeto da reforma apresentam postura solícita, quando, em verdade, nada mudam significativamente.

Por último, existe a dificuldade de identificar os indivíduos que compõem os grupos beneficiados pela decisão estrutural. Em algum momento do processo o julgador terá que descobrir quem são sujeitos que fazem parte da coletividade atingida pela reforma estrutural, para que a tutela incida sobre eles. Tamanha a dificuldade de se reconhecer os titulares de direitos coletivos, que a legislação oferece uma alternativa para tanto. Caso os integrantes do grupo não forem identificados, o art. 100 do CDC<sup>174</sup> prevê a hipótese de destinar o produto do litígio para um fundo de recuperação.

---

<sup>173</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 303.

<sup>174</sup> Nos termos do art. 100 do CDC, “decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida”. Já o parágrafo único dispõe que o produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

### 3.2.10.3 Soluções propostas para os problemas na execução de decisão estrutural

Não é demasiado lembrar que o julgador precisa conhecer a coletividade beneficiária de uma decisão estruturante e os seus respectivos subgrupos. Aqui, mais uma vez, o método dialógico contribui para a continuidade do processo estrutural. Nessa toada, a realização de reuniões e audiências públicas favorece o contato entre os grupos e o Poder Judiciário. Tais solenidades permitem o conhecimento dos integrantes da comunidade e sua adequada participação na fase de execução.

Ainda, inspeções *in loco* e pesquisas quantitativas/qualitativas possibilitam o adequado equacionamento das pretensões dos subgrupos<sup>175</sup>. Por meio dessas averiguações, extrai-se dados mais precisos acerca da realidade que a instituição violadora está inserida. Vale dizer que a estatística também auxilia que medidas mais efetivas sejam determinadas.

Quanto ao problema da demora para o início da execução, a adoção de ordens abertas não funciona no Brasil, posto que elas apenas postergam o problema. Por isso, Edilson Vitorelli sugere que a base metodológica do processo seja revisada, de jeito que a atividade cognitiva e executiva convivam em um mesmo momento.

O art. 356 do CPC/2015 contribui para essa espécie de fusão entre as fases ao permitir o julgamento imediato da parcela do mérito que já se encontra madura, isto é, quando não há necessidade de outras provas além das já obtidas. Inexistem motivos para “obrigar a parte a esperar pela resolução de determinada parcela do litígio que não depende qualquer ato processual posterior para ser elucidada”<sup>176</sup>:

A regulação minudente do regime da tutela provisória no Código de Processo Civil de 2015, bem como a possibilidade de julgamento parcial de mérito (art. 356), submetido a recurso destituído do efeito suspensivo imediato, passível, portanto, de execução provisória imediata, podem constituir interessantes alternativas para fazer com que parcelas da

---

<sup>175</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 304

<sup>176</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Código de processo civil comentado. 4. ed. rev., atual e ampl. Livro Eletrônico. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

execução ocorram ainda no curso da atividade cognitiva, o que permitirá a adaptação desta à nova realidade.<sup>177</sup>

É possível comparar o processo estrutural a um filme<sup>178</sup>, que está constante movimento, e não a uma foto, que é estagnada. Desse modo, é preciso que a implementação da decisão se inicie tão logo que ela tenha sido proferida, não havendo que falar na cisão entre conhecimento e execução.

No que tange ao controle da execução, considerando que o processo estrutural se desenvolve em um contexto de simetria de informação, já que o réu entende mais da realidade da instituição que os outros sujeitos processuais, a participação é proposta como ferramenta de fiscalização. Nota-se que o modelo tradicional de participação é insuficiente, pois todas as informações discutidas no litígio passam pelos procurados antes de alcançar as partes. Em verdade, o padrão indireto de diálogo afasta a comunidade da execução de uma decisão que visa lhe beneficiar.

Por isso, a tramitação de um processo estrutural deverá ser observada, de perto, por todos os interessados. Estimula-se que a comunidade se reúna, razão pela qual essa espécie de processo coletivo contribui para o empoderamento da comunidade.

Denota-se, ademais, que o não envolvimento da comunidade a longo prazo pode minar os resultados obtidos. Se não houver uma supervisão, não apenas do órgão julgador, a instituição violadora estará mais suscetível a cometer as mesmas falhas que inauguraram o litígio. Em consideração ao esforço para efetivar os seus direitos, a coletividade deve também cobrá-los.

### **3.3 O papel do juiz na aplicação dos princípios e técnicas processuais**

Em tempos antigos, o juiz, ao decidir um conflito, tinha de reconstruir o passado para determinar qual teria sido a conduta devida, caso a lei tivesse sido obedecida. Na hipótese de um processo estrutural, o juiz tem a violação da norma

---

<sup>177</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019.p. 306.

<sup>178</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm,2019.p. 306.

como ponto de partida para sua decisão, não havendo uma metodologia pré-definida para atingir o objetivo almejado.

No modelo idealizado de processos estruturais, o juiz não está limitado a analisar acontecimentos pretéritos, a exemplo do modo usual de jurisdição. Através das medidas estruturantes, ele “projeta para o futuro sua própria visão de como a instituição destinatária da ordem deve ser organizar e comportar”<sup>179</sup>. Não se desconhece as lesões do passado, todavia há uma grande preocupação em impedir que a ameaça às normas constitucionais se perpetue.

Nesse sentido, o magistrado atua como se fosse um legislador, criando regras que possibilitem a concretização dos fins constitucionais. Considerando que todos esses conceitos provindos da Carta Magna são abstratos, eles terão de ser integrados pelas circunstâncias do caso concreto. A baixa densidade normativa desses princípios jurídicos<sup>180</sup> atribuem ao julgador elevado grau de liberdade interpretativa. Por isso, o dever de fundamentação da sentença, elencado no art. 489, II do CPC/2015, torna-se essencial, pois auxilia a evitar arbitrariedades.

Como já foi dito o CPC/2015 está repleto de cláusulas gerais abertas que permitem a condução do processo, em consonância com as exigências que uma reforma estrutural requer. Mais que em qualquer outro tipo de litígio, o juiz deve tomar a frente da direção do processo<sup>181</sup>. Ele será responsável por delimitar as questões relevantes, dentre as diversas que surgirão. Em virtude do princípio da cooperação (art. 6º do CPC/2015), o julgador conduzirá a produção de provas e ainda fomentará o diálogo entres as partes. Se o magistrado apurar circunstâncias favoráveis a solução consensual do conflito, deverá sugerir o agendamento de audiências de conciliação ou de mediação, nos termos do que dispõe o art. 139, V do CPC/2015.

Apesar de o juiz orquestrar o procedimento, ele abre mão da centralidade do processo<sup>182</sup>. Ao reconhecer a complexidade do problema, principalmente sua

---

<sup>179</sup> TESHEINER, José Maria. Prefácio. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 17.

<sup>180</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

<sup>181</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

<sup>182</sup> DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo - 11. ed.- Salvador: Ed. Juspodivm, 2017. p. 38-39



inaptidão técnica para escolher as medidas necessárias à reforma, o julgador decidirá com a contribuição de todos os envolvidos, inclusive de integrantes da sociedade civil. Essa participação democrática traz ainda maior legitimidade às decisões e maiores chances de concretização, posto que estas serão proferidas em consideração às manifestações das partes.

Nesse sentido, “o processo estrutural funciona mais como um meio de realocação de poder do que como mecanismo de imposição de um resultado, coercitivamente”<sup>183</sup>. Ao invés de promover uma alteração isolada na estrutura da instituição, o julgador presidirá um processo longo, que é marcado pela negociação. O juiz não deve impulsionar o processo a partir do esquema “vencedor-perdedor”<sup>184</sup>, pois não é isso que um processo estrutural objetiva. Tanto as vítimas como a instituição violadora tendem a ser beneficiadas pelas medidas estruturantes.

Em verdade, o julgador atua como se fosse um órgão de fiscalização. Para além de determinar as medidas a serem cumpridas, ele supervisionará sua execução. Para facilitar a compreensão, Leandro Giannini esclarece como o julgador monitorará a reforma:

No caso de ter sido produzida prova suficiente durante o debate sobre como obter tal reparação, os juízes podem inicialmente ordenar que a pessoa condenada, com participação ativa das partes, instituições científicas e *amicus curiae*, apresente um plano de ação, com determinação de objetivos particulares, previsão orçamentária e cronograma de tarefas para avaliação e aprovação judicial. A execução deste plano exigirá um mecanismo de supervisão ativo, no qual é verificado se os meios de ação planejados (por exemplo, obras de infraestrutura) estão sendo cumpridos nos termos e condições estipulados e se, ao fazê-lo, está conseguindo cumprir os objetivos planejados (por exemplo, a redução da superpopulação nas prisões ou a remediação do curso de água contaminado).<sup>185</sup>

Por outro lado, a supervisão deve ser suficientemente flexível para permitir a revisão dos métodos incluídos no plano, quando necessário, como autoriza o art. 139, VI do CPC/2015. Se preciso for, o juiz deve repensar nas tarefas projetadas e objetivos, a fim de tornar a sentença estrutural mais eficaz.

<sup>183</sup> 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.

<sup>184</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. RePro – Revista de Processo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 225, 2013, p. 391.

<sup>185</sup> GIANNINI, Leandro. *Litigio estructural y control judicial de políticas públicas: logra el equilibrio sin destruir la balanza*. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 153-154.

Não se pode acelerar a reforma da intuição violadora. Por isso, o planejamento da reestruturação torna-se fundamental. No início do processo, o julgador e as partes devem mensurar “quanto é possível avançar a curto, médio e longo prazo”<sup>186</sup>, para que expectativas inviáveis não sejam alimentadas. O processo estrutural não pode ser visto como uma fórmula mágica que solucionará todos os problemas da instituição em breve período. Tal pensamento pode, inclusive, desestimular a continuidade do processo, porque a frustração será proporcional ao tamanho da ilusão criada de que as adversidades iriam desaparecer de forma instantânea.

É claro que o período pelo qual uma reforma perdurará tende a desanimar quem depende urgentemente que a instituição funcione de forma adequada. Algumas situações não permitem aguardar que um processo estrutural se desenrole, como é o caso dos pacientes que postulam, através de demandas individuais, medicamentos do Sistema Único de Saúde. Todavia, existe um certo risco de que essa reforma pulverizada agrave a situação, pois apenas as consequências de uma instituição não estar funcionando bem são atacadas, e não as causas do problema. Adverte-se:

É preciso que os juízes resistam à tentação de fazer uma reforma estrutural “a conta-gotas”, julgando inúmeros e repetidos casos individuais, na crença, de que a partir dessas decisões, o sistema poderá ser reformado. Em um estudo comparativo com dados de litígios relacionados a prestações de saúde pública, que envolveu cinco países (Índia, Brasil, África do Sul, Indonésia e Nigéria), Brinks e Gauri concluíram que fora a Nigéria, o Poder Judiciário brasileiro julgou, nos últimos anos, milhões de processos envolvendo esse direito. A Índia, a África do Sul e a Indonésia conseguiram, com um número de julgamento consideravelmente inferior, alterar a vida de um número significativamente maior de pessoas, porque enfocaram aspectos gerais do problema, como falhas regulatórias ou deficiências prestacionais que impactavam toda a população, não apenas aos demandantes.<sup>187</sup>

No que tange especialmente à questão de saúde, os juízes também não detêm conhecimento técnico para saber a necessidade de determinados tratamentos ou remédios, os quais representam alto custos para o erário público. Parece inviável

<sup>186</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 301.

<sup>187</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 301.

que profissionais graduados em direito decidam sobre a urgência de determinado caso clínico, em desvantagem de outro paciente. Como se essa falha não fosse suficientemente ruim, o impacto orçamentário cumulativo das condenações põem em risco a própria continuidade das políticas de saúde pública, impedindo a alocação racional dos escassos recursos públicos<sup>188</sup>.

### 3.4 O processo estrutural na prática: o exemplo do caso Brumadinho

#### 3.4.1. Breve contexto da atividade mineradora no Brasil

No dia 25 de janeiro de 2019, a Barragem do Córrego de Feijão rompeu-se, deixando ao menos 249 mortos<sup>189</sup> e dezenas de pessoas desaparecidas, devido ao carreamento de 15 (quinze) milhões<sup>190</sup> de metros cúbicos de rejeitos de minério. A tragédia restou nomeada como o caso Brumadinho, em razão do município do estado de Minas Gerais, no qual a barragem estava localizada.

Mostra-se necessário lembrar que há quatro anos, o rompimento da barragem de rejeitos, estabelecida em Mariana/MG, já havia causado a morte de 19 pessoas<sup>191</sup>. Na oportunidade, que é considerada o maior desastre ambiental ocorrido no Brasil, a barragem de Fundão extravasou “aproximadamente 40 (quarenta) milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, sendo que outros 16 (dezesseis) milhões de metros cúbicos continuaram escoando lentamente”<sup>192</sup>. Os

---

<sup>188</sup> BARROSO, Luís Roberto. Da Falta de Efetividade À Judicialização Excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação Judicial.

<sup>189</sup> G1 Minas. Brumadinho: Sobe para 249 o número de mortos no rompimento de barragem. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/08/31/brumadinho-sobe-para-249-o-numero-de-mortos-no-rompimento-de-barragem.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

<sup>190</sup> MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Barragem de Brumadinho. Relatório Final. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em 15 nov. 2019.

<sup>191</sup> G1. Há 3 anos, rompimento de barragem de Mariana causou maior desastre ambiental do país e matou 19 pessoas. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/ha-3-anos-rompimento-de-barragem-de-mariana-causou-maior-desastre-ambiental-do-pais-e-matou-19-pessoas.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2019.

<sup>192</sup> MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Barragem de Brumadinho. Relatório Final. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em: 15 nov, 2019.

rejeitos atingiram os afluentes e o próprio Rio Doce, destruindo os distritos próximos e deixando milhares de moradores da região sem água ou trabalho.

A empresa Samarco, controlada pela companhia Vale S.A., em sociedade com a anglo-australiana BHP Billiton<sup>193</sup> administrava a barragem de Fundão. Em obra dedicada à tragédia de Mariana, a jornalista Cristina Serra expõe o consenso de especialistas no sentido de que o desastre não foi um acidente ou uma fatalidade. Ocorreu uma sucessão de erros conduzidos pela empresa desde o processo de licenciamento da barragem até a emissão do laudo de estabilidade. Depois do rompimento da represa, apurou-se que a Samarco nem sequer tinha um plano de emergência com medidas básicas como sirenes para alertar os povoados próximos na eventualidade de qualquer risco. No ano de 2018, a repórter já havia denunciado a diminuição dos gastos da companhia em segurança:

Maior volume produzido significa mais rejeito para armazenar, mais alteamentos para ampliar a barragem, mais monitoramento, inspeção e manutenção. Tudo isso tem custo. O que os investigadores descobriram, contudo, é que, na contramão do aumento dos lucros, os gastos com segurança na Gerência de Geotecnia e Hidrologia (GGH), centro responsável pela operação das estruturas, foram decrescentes nos quatro últimos anos de funcionamento de Fundão. Segundo a apuração, os números do orçamento executado em segurança são: R\$ 25,320 milhões em 2012; R\$ 22,402 milhões em 2013; R\$ 21,069 milhões em 2014; e R\$ 18,062 milhões em 2015.<sup>194</sup>

Ou seja, a Vale acabou por repetir o erro, pois a represa do Córrego do Feijão também é de sua propriedade. As investigações preliminares apuraram um suposto esquema de fraude<sup>195</sup> no monitoramento da barragem estabelecida em Brumadinho, para que engenheiros assinassem laudos técnicos atestando condições favoráveis do reservatório.

Salienta-se, nesse contexto, que apenas a companhia Vale tem um total de 133 barragens de minério de ferro no país, sendo 80% delas localizadas em Minas

---

<sup>194</sup> SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil*. 1. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2018.

<sup>195</sup> TAVARES, Bruno; CERTANTULA, Robinson. Engenheiros e funcionários da Vale que atestaram segurança de barragem em Brumadinho são presos em MG e SP. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/01/29/engenheiros-que-prestaram-servico-a-vale-sao-presos-em-sp-apos-tragedia-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 27 nov, 2019.

Gerais<sup>196</sup>. Somente este ano no Brasil, outra barragem de mineração se rompeu, em Nossa Senhora do Livramento/MT<sup>197</sup>. Conforme dados da Agência Nacional de Mineração (ANM), dois trabalhadores ficaram feridos.

Tanto a represa localizada em Mariana, quanto em Brumadinho exemplificam o método de alteamento a montante, por meio do qual “a barragem vai crescendo em forma de degraus para dentro do reservatório, utilizando o próprio rejeito do processo de beneficiamento do minério sobre o dique inicial”<sup>198</sup>. Embora seja o recurso mais barato, é considerado obsoleto e o menos seguro por especialistas.

Muitas mineradoras adotam o método, porque o custo é diluído ao logo da construção. Porém, o processo de alteamento requer controle rigoroso de drenagem e monitoramento permanente<sup>199</sup>. Em casos de problemas na construção e na manutenção, as características do alteamento a montante favorecem a liquefação da estrutura<sup>200</sup>, consoante ocorreu nos acidentes em Minas Gerais. Por essa razão, alguns países, como o Chile, proibiram esse tipo de barragens, enquanto os Estados Unidos e as nações da Europa têm utilizado cada vez menos o método<sup>201</sup>.

O Brasil já havia suportado a catástrofe de Mariana em 2015, o que era um indício suficiente de que havia algo de errado na forma como o país lida com barragens de rejeitos de mineração. A tragédia de Brumadinho apenas provou que a falta de fiscalização continua sendo um problema.

---

<sup>196</sup> VALE. Entenda as barragens da Vale. Disponível em: <[http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/atualizacoes\\_brumadinho/Paginas/Entenda-as-barragens-da-Vale.aspx](http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/atualizacoes_brumadinho/Paginas/Entenda-as-barragens-da-Vale.aspx)>. Acesso em: 14 out. 2019.

<sup>197</sup> G1 MT. Barragem de rejeitos de mineração se rompe em MT e dois trabalhadores ficam feridos. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/10/01/barragem-de-rejeitos-de-mineracao-se-rompe-em-mt-e-dois-trabalhadores-ficam-feridos.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2019.

<sup>198</sup> ALVARENGA, Darlan; TREVIZAN, Karina. Brasil tem 88 barragens do tipo 'a montante ou desconhecido', metade com alto potencial de dano, diz agência. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/31/brasil-tem-88-barragens-do-tipo-a-montante-ou-desconhecido-metade-com-alto-potencial-de-dano-diz-agencia.ghtml>>. Acesso em 15 out. 2019.

<sup>199</sup> SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil. 1. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2018.

<sup>200</sup> MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Barragem de Brumadinho. Relatório Final. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>> Acesso em 15.11.2019

<sup>201</sup> COSTA, Daiane. Por ser menos seguro, modelo de barragem de Brumadinho já foi banido em outro país. O Globo, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/por-ser-menos-seguro-modelo-de-barragem-de-brumadinho-ja-foi-banido-em-outro-pais-23409303>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

Desse modo, conclui-se que a questão da mineração é um problema ambiental e social latente. Em nosso país, inúmeras barragens são antigas, sendo muitas vezes esquecidas pela administração. Apesar do aumento no controle desde as tragédias de Mariana e Brumadinho, a Agência Nacional de Mineração (ANM) aponta falta de contingente para fiscalizar mais de 800 empreendimentos de mineração ao redor do Brasil e outros milhares em atividades relacionadas (como água, por exemplo)<sup>202</sup>.

Logo após o acidente de Brumadinho<sup>203</sup>, o então presidente da companhia Vale, anunciou o início do processo de descomissionamento das barragens com o chamado alteamento a montante. Através do procedimento, pretende-se esvaziar as represas e integrá-las ao meio ambiente. A Vale sugere, ademais, uma alternativa às barragens de rejeitos: a recuperação e o aproveitamento do material depositado no fundo das represas. A iniciativa possibilitaria um aumento da recuperação metalúrgica e contribui para a redução do impacto ambiental das empresas mineradoras.

Conforme dados extraídos da página virtual da empresa<sup>204</sup>, a Vale investiu quase R\$ 66 bilhões para instalar e ampliar o uso do processamento a seco do minério de ferro produzido em suas operações no Brasil nos últimos 10 anos. Destaca-se que, por não usar água no processo, o método não gera rejeito e, portanto, não utiliza barragens.

Nessa toada, questiona-se por que a empresa ainda não havia extinguido as barragens de alteamento a montante anteriormente e adotado essa técnica mais sustentável. Parece muito provável que a justificativa esteja relacionada com questões econômicas, já que o processamento de minério a seco, por exemplo, é um método bem mais caro.

---

<sup>202</sup> Barragem rompe no MT e evidencia problema estrutural na mineração. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/barragem-rompe-no-mt-e-evidencia-problema-estrutural-na-mineracao/>>. Acesso em: 14 out. 2019.

<sup>203</sup> VEJA. Vale vai desativar barragens iguais às de Brumadinho e Mariana. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/vale-vai-paralisar-producao-para-desativar-barragens-em-minas-gerais/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

<sup>204</sup> VALE. Vale investirá 11 bilhões de reais em processamento a seco de minério de ferro nos próximos cinco anos. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/Vale-investira-11-bilhoes-de-reais-em-processamento-a-seco-de-minerio-de-ferro.aspx>>. Acesso em 14 out. 19.

### 3.4.2 Análise da Ação Civil Pública sobre a tragédia de Brumadinho

Um processo estrutural é marcado por características próprias, conforme já asseverado nesse estudo. Da análise da realidade prática nacional, verifica-se que as circunstâncias que envolvem a Ação Civil Pública nº 1005310-84.2019.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor da Agência Nacional de Mineração (ANM) e da União, preenchem todas elas.

A uma porque, existem múltiplos interesses e bens jurídicos a serem tutelados em virtude do rompimento da Barragem de Brumadinho. Conforme relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a tragédia do Córrego de Feijão deixou 272 mortes, sendo 249 já confirmadas, 21 ainda presumidas e dois nascituros vitimados<sup>205</sup>. As sequelas da tragédia vão desde a contaminação dos rios pelos rejeitos vazados, até os impactos psicológicos suportados pelos moradores da região e pelos familiares das vítimas.

Em termos socioculturais, houve uma mudança abrupta e radical no cotidiano do município de Brumadinho e seu entorno, já que muitos cidadãos tiveram que sair de suas casas alagadas pela lama. No que se refere à dimensão mais particular, têm-se os danos aos patrimônios individuais em terrenos e moradias, bens domésticos, automóveis, maquinário e benfeitorias.

Os indígenas da aldeia *Pataxó Naô Xohã*, em São Joaquim de Bicas/MG também foram afetados pela tragédia<sup>206</sup>. Segundo informações da visita *in loco*, a Comissão Parlamentar de Inquérito notou problemas imediatos, decorrentes da impossibilidade de acesso a água potável e de utilização do Rio Paraopeba, em cujas margens localiza-se a tribo.

Sobrevém, ainda, desse litígio as questões relativas às relações de emprego, já que entre as 272 vítimas, 131 pessoas compunham o quadro de empregados diretos da mineradora Vale S.A. Outra dificuldade diz respeito à realocação de trabalhadores sobreviventes. Há denúncia de que os gestores da empresa Vale

---

<sup>205</sup> MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Barragem de Brumadinho. Relatório Final. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em: 15 nov, 2019.

<sup>206</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Desastre de Brumadinho: fechado acordo preliminar emergencial à comunidade Pataxó. Procuradoria da República em Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-brumadinho-fechado-acordo-preliminar-emergencial-a-comunidade-pataxo>>. Acesso em 15 nov. 2019.

estariam coagindo alguns funcionários para retomar às atividades, sem respeitar o estresse pós-traumático que alguns desenvolveram.

Por fim, não se pode esquecer o dano ambiental. A fauna, flora e rios da região foram amplamente impactados pelo rompimento da barragem. Extrai-se do relatório que até 15/7/2019, haviam sido registradas 511 carcaças de animais terrestres e 2.881 carcaças de peixes.

A dois, porque constatou-se a necessidade de reforma da Agência Nacional de Mineração. A instituição reguladora tem fundamental importância no desenvolvimento da atividade minerária no país, “mas herdou todos os problemas do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), do qual é sucessora”<sup>207</sup>. Dentre esses problemas, constatou-se déficits de recursos humanos, materiais e financeiros para funcionar regularmente.

Para além da falta de processos seletivos para servidores da ANM, aparentemente existe uma má distribuição dos funcionários pelo Brasil. Embora o Estado de Minas Gerais possua sob sua jurisdição o maior número de barragens de rejeitos, conta apenas com cerca de 7% do quadro de servidores. Isso deve justificar o motivo pelo qual 144 estruturas, entre as 220 cadastradas no estado, sequer foram vistoriadas uma única vez entre 2012 e 2015<sup>208</sup>.

É claro que não seria justo imputar responsabilidade exclusiva pelo acidente à ANM, visto que múltiplos fatores contribuíram para a tragédia, especialmente as irregularidades cometidas<sup>209</sup> pela Vale. Todavia, uma fiscalização mais rigorosa e estruturada poderia reduzir os riscos de ocorrência desses desastres. Sabe-se que os litígios de caráter estrutural “não decorrem de uma ilegalidade praticada em um momento pretérito, mas da reiteração de um comportamento que, gradualmente, acarreta resultados ilícitos”<sup>210</sup>. Essa observação bem descreve o que aconteceu no

---

<sup>207</sup> MPF vai à Justiça para obrigar Agência Nacional de Mineração a fiscalizar barragens inseguras em todo o país. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-vai-a-justica-para-obrigar-anm-a-fiscalizar-barragens-inseguras-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>208</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Da República No Estado De Minas Gerais. Ação Civil Pública Com Pedido De Tutela Provisória De Urgência. 2019. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao-1](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1)>. Acesso em: 15 nov, 2019.

<sup>209</sup> RODRIGUES, Léo. PF indícia 13 pessoas por usar relatório fraudulento em Brumadinho. Agência Brasil, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-09/pf-indicia-13-pessoas-por-usar-relatorio-fraudulento-em-brumadinho>>. Acesso em: 15 nov, 2019.

<sup>210</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Da República No Estado De Minas Gerais. Ação Civil Pública Com Pedido De Tutela Provisória De Urgência. 2019. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao-1](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1)>. Acesso em: 15 nov, 2019.



litígio estrutural em estudo, visto que o sucateamento da agência reguladora contribui para o desencadeamento da tragédia.

A três, porque a Ação Civil Pública visa implementar valores socialmente relevantes pela via jurisdicional. Na petição inicial, “não há um pedido condenatório retroativo, mas sim a realização de uma prestação de fazer que se protrairá no tempo”<sup>211</sup>, a fim de suprimir as violações de direitos fundamentais da comunidade de Brumadinho. Os Procuradores signatários da peça exordial procederam um pedido mediato e amplo para que a parte ré confeccione plano de reestruturação da atividade de fiscalização de barragens no Brasil. Ao longo do processo, o julgador, com a contribuição de profissionais, determinará as medidas que concretizarão a reforma no setor.

A intervenção do Poder Judiciário justifica-se pela postura omissa da ANM. Nas palavras dos Procuradores responsáveis, inexistente violação da separação dos poderes, quando o propósito da ação judicial será corrigir desvios. Como pontuado, a atuação do MPF, provavelmente, só gerará resultados para o bem comum do povo brasileiro.

A quatro, porque os Procuradores do Ministério Público Federal sugerem a condução de dialógica do processo. Tendo em vista a multiplicidade de interesses envolvidos, postula-se que os diferentes grupos “sejam ouvidos, de forma horizontal, dialógica, plural e participativa”<sup>212</sup>. Na peça inicial, eles requerem que seja garantida ampla publicidade à audiência de conciliação designada, bem como a participação de interessados para atuarem na condição de *amicus curiae*.

Além disso, já foi instituído um comitê técnico-científico<sup>213</sup>, formado por representantes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para auxiliar o juízo com questões especializadas. A atuação dos profissionais tem o intuito de planejar a estimativa de custos da reforma e os fluxogramas de trabalho.

---

<sup>211</sup> ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. Processo estruturais. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 409.

<sup>212</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Da República No Estado De Minas Gerais. Ação Civil Pública Com Pedido De Tutela Provisória De Urgência.2019. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao-1](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao-1)>. Acesso em: 15 nov.2019

<sup>213</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Desastre de Brumadinho: fechado acordo preliminar emergencial à comunidade Pataxó. Procuradoria da República em Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/desastre-de-brumadinho-aprovada-proposta-da-ufmg-de-criacao-de-comite-tecnico-cientifico>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

A cinco, porque a Ação Civil Pública objetiva a execução de um projeto de forma prolongada e continuada. Nessa perspectiva, O MPF postulou que a ANM e a União fossem obrigadas, no prazo de 180 dias, a apresentar um plano de reestruturação da atividade de fiscalização de barragens no Brasil<sup>214</sup>. De acordo com os Procuradores da República, esse plano deve contemplar medidas estruturais para o planejamento e gestão do setor, no curto, médio e longo prazo.

---

<sup>214</sup> MPF vai à Justiça para obrigar Agência Nacional de Mineração a fiscalizar barragens inseguras em todo o país. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-vai-a-justica-para-obrigar-anm-a-fiscalizar-barragens-inseguras-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, há um microsistema disponível para tutelar o processo coletivo no ordenamento jurídico pátrio, o qual é formado pela Lei da Ação popular, Lei da Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Código de Defesa do Consumidor, dentre outros dispositivos já mencionados. Esse conjunto de leis ostenta complexidades em relação ao processo civil tradicional, tendo regras próprias em relação à legitimação, competência e coisa julgada, a título de exemplo. No ponto, concluiu-se que, embora exista um amplo arcabouço legal, os direitos de uma coletividade, principalmente relacionados às garantias constitucionais, acabam sendo tratados de forma inadequada, por múltiplos processos individuais. Ou, ainda que tais direitos sejam defendidos pelo processo coletivo, a lógica bipolar (autor-réu) do processo permanece, não permitindo que as lides resolvam o problema de modo integral, já que apenas as consequências são atacadas isoladamente.

Para sequência do estudo, averiguou-se que são passíveis de tutela coletiva os interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos e interesses ou direitos individuais homogêneos. Nesta toada, inexistente distinção entre as expressões interesses e direitos, que podem ser usadas como sinônimos. No que se refere ao aspecto processual, também não se detectou diferença entre os direitos difusos e coletivos, já que ambos são transindividuais e indivisíveis. Desta feita, há necessidade apenas de desprender os direitos individuais homogêneos, posto que eles compreendem diversos direitos subjetivos individuais que podem ser tutelados coletivamente.

Apesar de a divisão prevista pelo CDC ser a mais utilizada pela doutrina, Edilson Vitorelli acreditava que esta era inadequada para cuidar de situações complexas que abrangiam uma sociedade. Para o autor, não havia rigor científico para definir quem são os titulares dos direitos transindividuais. À vista disso, ele propôs uma nova classificação com base em um critério sociológico de percepção dos litígios, organizando-os em globais, regionais e irradiados. A presente monografia acolheu esse arranjo, uma vez que a última categoria melhor descreve os litígios estruturais, cujas causas podem ser sanadas a partir do procedimento importado do direito norte-americano: os processos estruturais.

Em outras palavras, os processos estruturais são uma alternativa para o Poder Judiciário solucionar litígios complexos causados pelo funcionamento

impróprio de instituições burocráticas. Por não cumprirem suas atribuições de modo adequado, essas organizações violam múltiplos direitos fundamentais da comunidade em que estão inseridas. Por essa lógica, compreendeu-se que somente uma reforma dessa estrutura voltaria a concretizar as promessas da Constituição, assim como ocorreu no caso *Brown*, nos Estados Unidos.

Nessa toada, esse estudo revelou que inicialmente os dispositivos elencados no CPC/1973, eram inaptos para tratar de questões que extrapolassem o indivíduo, tampouco para amparar a resolução de litígios complexos como os processos estruturais. Com a reforma legislativa de 1994, diversos artigos do diploma legal foram modificados, possibilitando a tutela específica das obrigações de fazer e não fazer. Tal inovação possibilitou a construção teórica para a normatização das medidas estruturais no Brasil e, provavelmente, o ajuizamento da Ação Civil Pública do Carvão, exemplo mais antigo de um processo estrutural em nosso país.

Em comparação ao CPC/1973, os dispositivos listados no CPC/2015 mostraram-se mais aptos ao desenvolvimento das medidas estruturantes. Isso porque o sistema inaugurado pelo diploma processual de 2015 além de ser interpretado conforme os valores da Carta Magna (art. 1º do CPC/15), é dúctil, possuindo diversas cláusulas gerais abertas a serem integradas pela criatividade dos julgadores. Outro aspecto positivo do CPC/2015 são os princípios e técnicas nele inscritos que se harmonizam com as peculiaridades do processo estrutural: técnicas de solução consensual (art. 3º do CPC/2015), da primazia do julgamento do mérito (art. 4º do CPC/2015), boa-fé processual (art. 5º do CPC/2015), e da cooperação (art. 6º do CPC/2015).

Todavia, esta dissertação identificou a necessidade de se atenuar o princípio da demanda e de se mitigar a regra de sua estabilização. Na superveniência de fato constitutivo, modificativo e extintivo de direito relevante para o julgamento do mérito da causa, como é comum nos processos estruturais, sugeriu-se o uso do art. 493 do CPC/2015. Por outro lado, caso as partes requeiram ampliar o objeto litigioso após o saneamento, os negócios processuais foram apresentados como uma alternativa para a flexibilização procedimental (art. 190 do CPC/2015).

Constatou-se, ademais, o problema da representatividade adequada das perspectivas diversas sobre a mesma situação, que é característica dos litígios estruturais. Haja vista que nem todos os titulares dos direitos poderão ser ouvidos no desenvolvimento de um processo, recomendou-se que alguns membros dos

diferentes grupos envolvidos expressassem suas inquietudes em um evento público na qualidade de *amicus curiae*.

Nessa senda, despreendeu-se que a realização de audiências públicas viabiliza o encontro entre a comunidade e o Poder Judiciário. Embora o CPC/2015 indique hipóteses em que a solenidade é cabível, as finalidades mencionadas pela lei não excluem outras situações, como o caso dos processos estruturais. A propósito, elas são o local apropriado para que a participação do *amicus curiae* seja efetivada, tanto na condição de integrante do grupo atingindo, quanto na modalidade tradicional de auxiliar técnico do juízo, nos termos do que dispõe o art. 138 do CPC/2015.

No que tange à implementação de valores relevantes pela via jurisdicional, identificou-se que o ordenamento jurídico brasileiro é maduro o suficiente para compreender a necessidade de repensar a ideia da separação dos poderes. A intervenção judicial está autorizada sempre que a ação intentar preservação de direito fundamental previsto na Constituição, tal como o processo estrutural objetiva.

Acerca da execução de uma execução estrutural, prolongada e continuada, averiguou-se que esta será necessariamente atípica. Considerando a versatilidade requerida, as medidas estruturantes estão asseguradas no ordenamento em razão das cláusulas gerais executivas, como o artigo 139, IV, do CPC/2015.

Nesse contexto, o juiz simboliza o regente de um processo estrutural. Ele determina as coordenadas da reforma, ao tempo que reconhece a complexidade da matéria posta em discussão, chamando a comunidade para construir a melhor alternativa para o litígio. Munido com os instrumentos explicitados nesta pesquisa, o magistrado encontra-se habilitado para conduzir o processo em diálogo com os interessados.

Em suma, para além das técnicas processuais compatíveis já apresentadas, o ajuizamento da Ação Civil Pública pelo MPF em virtude do rompimento da Barragem de Brumadinho é motivo suficiente para afirmar que os processos estruturais são viáveis no nosso ordenamento jurídico. Embora o processo estrutural não ofereça soluções instantâneas ou mágicas, é o procedimento mais eficaz para solver questões complexas no Brasil, como a questão da mineração. Ainda que seja um processo lento e gradual, é preferível que a origem do problema seja reconhecida. Assim, evita-se que o Poder Judiciário trabalhe com sobrecarga, tentando resolver o imbróglio estrutural do modo fragmentado.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan; TREVIZAN, Karina. **Brasil tem 88 barragens do tipo “a montante ou desconhecido”, metade com alto potencial de dano, diz agência.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/31/brasil-tem-88-barragens-do-tipo-a-montante-ou-desconhecido-metade-com-alto-potencial-de-dano-diz-agencia.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2019.

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. MITIDIERO, Daniel. O direito fundamental ao contraditório e sua centralidade no processo coletivo. In: ASSIS, Araken de. MOLINARO, Carlos Alberto. GOMES JUNIOR, Guerreiro. MILHORANZA, Mariângela. **Processo coletivo e outros temas de direito processual: homenagem 50 anos de docência de Professor José Maria Rosa Tesheiner, 30 anos de docência do Professor Sérgio Gilberto Porto.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ALVES PINTO, Henrique. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). **Processo estruturais.** 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

ALVES PINTO, Henrique. O enquadramento das decisões estruturais no Novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo.** Vol. 271/2017. p. 369-402.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. RePro – **Revista de Processo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 225, 2013.

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

ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais.** 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019. p. 19

BARROS SARAIVA, Carolina. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais.** 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial.** Rio de Janeiro: 2007.

BENJAMIN, Antonio Herman V. LIMA MARQUES, Claudia. BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 4 ed. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2017.

BISCH, Isabel da Cunha. **O amicus curiae, as tradições jurídicas e o controle de constitucionalidade**: um estudo comparado à luz das experiências americana, europeia e brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae* no IRDR, no RE e no RESP repetitivos. In: BUENO, Cassio Scapinella et Al. (orgs,). **Questões relevantes sobre recursos, ações de impugnação e mecanismos de uniformização de jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Livro Eletrônico.

CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções processuais**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CALMON, Petrônio. GOZZOLI, Maria Clara. QUARTIERI, Rita (outros). **Em Defesa de um Novo Sistema de Processos Coletivos**: Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover. Editora Saraiva. 1ª Edição. Ambas as obras propõem a criação de um código de processo coletivo.

CAPPELETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie. Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO DE FARIA, Ana Maria Damasceno. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

COSTA DE AZEVEDO, Fernando. Uma introdução ao direito brasileiro do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor** | vol. 69/2009 | p. 32 - 86 | Jan - Mar / 2009 | DTR\2009\76.

COSTA, Daiane. Por ser menos seguro, modelo de barragem de Brumadinho já foi banido em outro país. **O Globo**, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/por-ser-menos-seguro-modelo-de-barragem-de-brumadinho-ja-foi-banido-em-outro-pais-23409303>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

DALLA BERNADINA DE PINHO, Humberto. PEREIRA HILL, Flávia. Medidas estruturantes nas ferramentas de cooperação jurídica internacional. In: ARENHART,

Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie. CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. SARNO BRAGA, Paula. ALEXANDRIA DE OLIVEIRA. **Curso de Direito Processual Civil**. 7 ed. ver., ampli. E atual.- Salvador: Ed Juspodivm, 2017. p. 75.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Ed. Juspodivm. Salvador: 2015.p. 286

DIDIER JR., Fredie. ZANETI Jr, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo** - 11. ed.- Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15º Edição. Malheiros Editores LTDA. São Paulo, 2013.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva. Quatro conferências sobre a structural injunction. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. **Um novo processo civil. Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004.

G1. **Há 3 anos, rompimento de barragem de Mariana causou maior desastre ambiental do país e matou 19 pessoas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/ha-3-anos-rompimento-de-barragem-de-mariana-causou-maior-desastre-ambiental-do-pais-e-matou-19-pessoas.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2019.

G1 Minas. **Brumadinho: Sobe para 249 o número de mortos no rompimento de barragem**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/08/31/brumadinho-sobe-para-249-o-numero-de-mortos-no-rompimento-de-barragem.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2019.

G1 MT. **Barragem de rejeitos de mineração se rompe em MT e dois trabalhadores ficam feridos**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/10/01/barragem-de-rejeitos-de-mineracao-se-rompe-em-mt-e-dois-trabalhadores-ficam-feridos.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2019.



GIANNINI, Leandro. Litígio estrutural y control judicial de políticas públicas: logra el equilibrio sin destruir la balanza. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.p. 153-154.

GIDI, Antonio. **Rumo a um código de processo civil coletivo**. Editora Forense. 1ª Ed. Rio de Janeiro: 2008.

JOBIM, Marco Félix. A Previsão das medidas estruturantes no art. 139, IV, do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: ZANETI Jr, Hermes. **Processo coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2016.

JOBIM, Marco Félix. **As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação**. 2012. Tese (Doutorado em Teoria Geral da Jurisdição e Processo). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

JOBIM, Marco Félix. DA ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: Origem em Brown v. Board of Education. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado**. 4. ed. rev., atual e ampl. Thomson Reuters Brasil. São Paulo, 2018.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel Mattos. Tutelas Jurisdicionais Diferenciadas. **Anotações de Aula**. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, junho de 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015. In: Zaneti Jr, Hermes. **Processo coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2016.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. PINTO REINAS, Caroline Pastrí. A Aplicação das Medidas Executivas Atípicas do Artigo 139, IV, DO CPC/2015 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Revista de Processo**. Vol. 286/2018.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. 4 ed. Livro eletrônico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito da Barragem de Brumadinho. **Relatório Final**. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Ação Civil Pública Com Pedido De Tutela Provisória De Urgência. **Procuradoria da República em Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_anm\\_uniao](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_anm_uniao)>. Acesso em: 15 nov. 2019

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Desastre de Brumadinho: fechado acordo preliminar emergencial à comunidade Pataxó. **Procuradoria da República em Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-brumadinho-fechado-acordo-preliminar-emergencial-a-comunidade-pataxo>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF vai à Justiça para obrigar Agência Nacional de Mineração a fiscalizar barragens inseguras em todo o país. **Procuradoria da República em Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-vai-a-justica-para-obrigar-anm-a-fiscalizar-barragens-inseguras-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MITIDIERO, Daniel. O Processualismo e a Formação do Código Buzaid, **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183.

NERY JUNIOR, Nelson. DE ANDRADE NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado**. 17ª edição. Thomson Reuters Brasil. São Paulo: 2018. Livro eletrônico.

NUNES, Dierle. TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático: primeiros apontamentos. **Revista de Processo** | vol. 217/2013 | p. 75 - 120 | Mar / 2013 DTR\2013\1847.

PELLEGRINI GRINOVER, Ada. WATANABE, Kazuo. DE SALLES, Carlos Alberto (outros). Conferência de Seoul 2014 Constituição e Processo - Acesso Efetivo à Justiça: o direito de acesso à justiça e responsabilidades públicas Seoul Conference 2014 Constitution and proceedings – Effective Access to Justice: the right to Access to Justice and Public Responsibilities **Revista de Processo** | vol. 250/2015 | p. 17 - 31 | Dez / 2015 DTR\2015\17054.

PEREIRA TORRES, Artur Luis. Histórico. TESHEINER, José Maria (organizador). **Processos coletivos**. Porto Alegre: HS Editora, 2012.

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo Estrutural**. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação. Universidade Federal do Paraná, 2018.

PUGA, Mariela. **Litígio estrutural**. Tesis doctoral. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2013.

RODRIGUES, Léo. PF indícia 13 pessoas por usar relatório fraudulento em Brumadinho. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-09/pf-indicia-13-pessoas-por-usar-relatorio-fraudulento-em-brumadinho>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

RODRIGUES, Marco Antonio. GISMONDI, Rodrigo. Negócios Jurídicos Processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

SANTANA DE ABREU, Leonardo. A finalidade do processo coletivo. In: TESHEINER, José Maria (organizador). **Processos coletivos**. Porto Alegre: HS Editora, 2012.

SERRA, Cristina. **Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2018.

TARTUCE, Flávio. ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. **Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual**. 5 ed. rev., atual e ampl.- Rio de Janeiro: 2016.

TAVARES, Bruno; CERTANTULA, Robinson. **Engenheiros e funcionários da Vale que atestaram segurança de barragem em Brumadinho são presos em MG e SP**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao->

paulo/noticia/2019/01/29/engenheiros-que-prestaram-servico-a-vale-sao-presos-em-sp-apos-tragedia-em-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 27 nov. 2019.

TESHEINER, José Maria. Prefácio. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**. vol. 244. Junho/2015.

VALE. **Entenda as barragens da Vale**. Disponível em: <[http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/atualizacoes\\_brumadinho/Paginas/Entenda-as-barragens-da-Vale.aspx](http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/atualizacoes_brumadinho/Paginas/Entenda-as-barragens-da-Vale.aspx)>. Acesso em 14 out. 2019.

VALE. **Vale investirá 11 bilhões de reais em processamento a seco de minério de ferro nos próximos cinco anos**. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/Vale-investira-11-bilhoes-de-reais-em-processamento-a-seco-de-minerio-de-ferro.aspx>>. Acesso em 14 out. 19.

VEJA. **Vale vai desativar barragens iguais às de Brumadinho e Mariana**. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/vale-vai-paralisar-producao-para-desativar-barragens-em-minas-gerais>>. Acesso em 18 out. 2019.

VIOLIN, Jordão. O contraditório no processo coletivo: amicus curiae e princípio da cooperação. In: ZANETI JR, Hermes. **Processo coletivo**. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2016.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix (coord). **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

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.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marcos Félix. **Processo estruturais**. 2ª Edição. Editora: Juspodivm, 2019.

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

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processos de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal.** Vol. 7/2018. p. 147-177. Jan-Jun. DTR/2018/16181.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes. **Processo coletivo.** Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JR, Nelson. **Código de Defesa do Consumidor:** comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. vol. II.

YEAZEL, Stephen C. **Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case.** UCLA Law Review, vol. 25, 1977, p.244-260.

ZANETI Jr, Hermes. **Processo coletivo.** Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8; coordenador geral Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivim, 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. **Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.