

## Breves Considerações sobre o Processo Estrutural à Luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e das Proposições Previstas no PLS 1.641/2021

*Brief considerations on the structural process in light of the jurisprudence of the Superior Court of Justice and the proposals provided for in PLS 1.641/2021*

Fernando Natal Batista<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, Brasil

“Pode-se dizer, na verdade, que não é suficiente um bom modelo processual para resolver os problemas da justiça civil, mas é igualmente verdadeiro que sem um bom modelo processual estes problemas não podem nunca ser resolvidos” (Michele Taruffo).

### Resumo

A partir do exame evolutivo da *structural injunction* no direito norte-americano, mormente do caso *Brown vs Board of Education of Topeka*, percebe-se, atualmente, em nosso ordenamento processual, o engajamento de um movimento de democratização da prestação jurisdicional na solução das lides complexas, de execução plural pelos diversos agentes públicos e privados envolvidos em um problema polimórfico: o processo estrutural; que, ante um estado de desconformidade de direitos fundamentais, surge como forma de solução judicial de políticas públicas não implementadas ou insuficientes. O presente artigo tem como proposta metodológica abordar o tema do processo estrutural ou estruturante, após breves considerações de sua generalidade, sob o prisma de sua interpretação pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e, ainda, quanto à sua normatização prevista no Projeto de Lei 1.641/2021, atualmente em trâmite no parlamento.

Palavras-chave: processo estrutural; direitos fundamentais; políticas públicas; judicialização; procedimento; flexibilização; legalidade; jurisprudência; superior tribunal de justiça

### Abstract

*Based on the evolutionary examination of structural injunction in North American law, especially in the case of Brown v. Board of Education of Topeka, it is currently possible to see in our procedural system the engagement of a movement for the democratization of jurisdictional provision in the solution of complex disputes, of plural execution by the various public and private agents involved in a polymorphic problem: the structural process, which, in the face of a state of non-compliance with fundamental rights, emerges as a form of judicial solution for public policies that have not been implemented or that are insufficient. The present article has as a methodological proposal to approach the theme of the structural adjudication, after brief considerations of its generality, under the prism of its interpretation by the jurisprudence of the Superior Court of Justice and, still, regarding its regulation foreseen in PLS 1.641/2021.*

*Keywords: structural process; fundamental rights; public policies; judicial review; procedure; flexibility; legality; jurisprudence; superior court of justice*

## 1. Introdução

A utilização da jurisdição enquanto forma de implementação concreta de políticas públicas na transformação de direitos fundamentais tem sido objeto de contínuo estudo e críticas<sup>1</sup>, sobretudo quando estabelece novas formas emprego da prestação jurisdicional na consecução efetiva de direitos constitucionalmente protegidos e não providos pelo poder público.

A judicialização de questões sociais e políticas não é definitivamente um tema novo, pois, desde a propagação das ideias federalistas dos *founding fathers* da Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América, os juízes determinam o sentido da Constituição e a interpretação da legislação que, em conformidade com a promessa constitucional, disciplina direitos individuais, sociais, políticos, econômicos e fundamentais (o que se convencionou chamar, a partir julgamento do *case Marbury vs Madison* de 1803, de *judicial review*, ou seja: o controle judicial das normas positivas, independentemente de sua hierarquia legislativa).

A Constituição ocupa, em um regime democrático, posição central no ordenamento jurídico, prevendo e protegendo direitos fundamentais e sociais dirigidos à dignidade do indivíduo que, pelo pacto político<sup>2</sup>, devem ser regulados pelo Poder Legislativo e, posteriormente, realizados pelo Poder Executivo.

O Poder Judiciário, por sua vez, passa a agir, sempre mediante provocação, quando as demandas da sociedade não são atendidas pelos demais poderes constituídos. A judicialização de políticas públicas não é, portanto, um exercício deliberado de vontade política<sup>3</sup> pela jurisdição, é uma atividade provocada e legitimada pela carta constitucional no princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB/1988), isso porque os tribunais são, nesses casos, mais um instrumento do processo político<sup>4</sup>.

Na redemocratização dos países ocidentais, os regimes constitucionais albergaram uma dilatação do rol de direitos fundamentais, incorporando não apenas as liberdades individuais, mas também direitos sociais ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana (como saúde, moradia, educação, entre outros).

Constitui, na atualidade, portanto, dever do Estado Social-Democrático<sup>5</sup> de Direito, respeitar as garantias particulares e promover um padrão mínimo de prestação dos direitos sociais aos seus indivíduos

---

1 Segundo Luís Roberto Barroso, as críticas à intervenção judicial em políticas públicas “se concentram nos riscos para a legitimidade democrática, na politização indevida da justiça e nos limites da capacidade institucional do Judiciário” (BARROSO, 2013, p. 16).

2 Para Marcelo Abelha Rodrigues: “As políticas públicas escolhidas pela Administração Pública devem obediência à Constituição Federal e seus direitos fundamentais, direitos esses cujos conteúdos mínimos devem ser colocados acima da vontade do arbítrio político e, por consequência, acima de qualquer política pública que se choque contra essa previsão constitucional” (RODRIGUES, 2017, p. 103).

3 Luís Roberto Barroso, ao distinguir judicialização e ativismo, assevera que “a judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria” (BARROSO, 2013, p. 14).

4 Segundo o professor da *Harvard Law School*, ABRAM CHAYES, “*the traditional concept reflected and related to a system in which social and economic arrangements were remitted to autonomous private action, so the new model reflects and relates to a regulatory system where these arrangements are the product of positive enactment. In such a system, enforcement and application of law is necessarily implementation of regulatory policy. Litigation inevitably becomes an explicitly political forum and the court a visible arm of the political process*” (CHAYES, 1796, p. 1.304).

5 Segundo Elival da Silva Ramos: “(...) o Estado social-democrático, em contraposição ao Estado ausente do liberalismo, é um Estado atuante, que a tudo provê e que em tudo intervêm. (...) Ao Poder Judiciário deveria caber, nesse modelo, o controle jurídico da atividade intervencionista dos demais poderes. No entanto, sobre ele também recaem as expectativas e pressões da sociedade no sentido da mais célere possível consecução dos fins traçados na constituição, incluindo a imediata fruição de direitos sociais ou a extensão de benefícios, de universalização progressiva, concedidos a determinadas categorias ou regiões com exclusão de outras” (RAMOS, 2015, p. 286).

(princípio do mínimo existencial e da reserva do possível<sup>6</sup>). Dessa forma, o controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que exista, em uma situação concreta, o inescusável desrespeito e/ou omissão estatal na sua efetivação e, conseqüentemente, sua inércia atinja direitos essenciais<sup>7</sup> incluídos no conceito de mínimo existencial.

Isso porque, conforme afirmou o Supremo Tribunal Federal, a cláusula da “reserva do possível” – salvo nas hipóteses de justo motivo objetivamente aferível - não poderá ser mencionada pelo Estado com a finalidade de se exonerar do cumprimento de suas obrigações constitucionais, “notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade” (STF, RE 956.475/RJ, Min. Rel. CELSO DE MELLO, DJe 16/05/2016).

Diante desse cenário, houve – e, ainda, há – a necessidade de se otimizar os meios processuais<sup>8</sup> existentes para que a prestação da tutela jurisdicional seja adequada à postulação e consecução dessas garantias, quando negligenciadas, insuficientemente prestadas ou deliberadamente violadas.

Surge, então, a partir de um litígio que apresenta uma hipótese de desconformidade com o estado de harmonia constitucional das garantias individuais e das políticas públicas, seja pelo seu desrespeito ou pela negativa de sua prestação, a necessidade de se repensar<sup>9</sup> a condução do processo judicial individual ou coletivo, que, diante dessas circunstâncias específicas, exigem o envolvimento democrático e político dos envolvidos na solução de uma questão complexa, seja habilmente estruturado a partir de mecanismos processuais vigentes para a melhor solução ou superação presente e futura do problema substancial.

---

6 O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que ponderando os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, a intervenção judicial é possível nas hipóteses em que o Poder Judiciário não esteja inovando na ordem jurídica, mas apenas determinando que o Poder Executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas (vide: SL 47 AgR, Relator: GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2010, DJe de 30/04/2010). Isso porque, como destaca o STF, “embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional” (RE 410715 AgR, Relator: CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ de 03/02/2006).

7 Segundo Victor Abramovich, relativamente aos direitos fundamentais, cumpre ao Estado as obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e de promover o direito em questão: “As obrigações de respeitar se definem pelo dever do Estado de não interferir nem obstaculizar ou impedir o acesso ao desfrute dos bens que constituem o objeto do direito. As obrigações de proteger consistem em evitar que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens. As obrigações de garantir pressupõem assegurar que o titular do direito tenha acesso ao bem quando não puder fazê-lo por si mesmo. As obrigações de promover se caracterizam pelo dever de criar condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem” (ABRAMOVICH, 2005, p. 194).

8 Michele Taruffo, ao refletir sobre a eficácia da prestação jurisdicional, afirmar que: “Um fator ulterior de grande importância constitui a possibilidade adaptar o instrumento processual à necessidade do caso singular, evitando o desperdício de recursos, quando, pela natureza da controvérsia, estes não sejam necessários, e empregando o arsenal inteiro dos instrumentos processuais somente quando a complexidade da causa efetivamente requeira” (TARUFFO, 2017, p. 36).

9 Para Eduardo Cambi: “os processos e decisões judiciais estruturais – por envolverem a reforma de estruturas burocráticas por meio de medidas impostas pelo Estado-Juiz, a previsão de políticas públicas e o questionamento da eficiência dos serviços públicos – constituem uma forma de repensar do processo civil contemporâneo, marcado pelo protagonismo assumido pelo Judiciário brasileiro nas últimas décadas, principalmente no tocante à proteção dos direitos difusos e coletivos” (CAMBI, 2019, p. 56).

## 2. Evolução histórica e observações gerais (conceito de processo, problema e decisão estrutural)

Com o advento do Estado Social, surge uma nova forma de litígio<sup>10</sup>, pois, nas hipóteses de violações de direitos fundamentais ou de negativa prestacional de uma política pública, o antagonismo da relação processual deixa de ser binário, na medida em que a demanda não está visando apenas a proteção judicial de um direito individual, mas, de forma ampla e sistêmica quanto à providência constitucional, a solução efetiva para ser aplicada como paradigma a todos aqueles que se encontrem na mesma situação de desconformidade<sup>11</sup> do estado ideal dos valores constitucionais.

Nesse cenário, a Corte de (Earl) Warren<sup>12</sup>, compreendida nos anos de 1953 a 1969, foi pródiga na consecução desse novo paradigma processual, tendo sua influência sido irradiada para todos os sistemas jurídicos que adotam o controle judicial de constitucionalidade (*judicial review*).

Notadamente, é atribuída ao caso *Brown vs Board of Education*<sup>13</sup> of *Topeka*, a origem histórica do processo estrutural<sup>14</sup> enquanto nova dimensão da adjudicação<sup>15</sup> judicial. No caso em comento, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América decidiu que a segregação de crianças brancas e negras nas escolas públicas dos entes federativos apenas com fundamento na raça, de acordo com as leis estaduais que permitiam ou exigiam a segregação, negava às crianças negras a proteção igualitária perante o ordenamento jurídico, garantida pela 14<sup>a</sup> Emenda da Constituição de 1787, declarando, portanto, inconstitucional o princípio *separate but equal* (separados mais iguais) que restringia os direitos civis da população negra.

Muito embora a decisão de inconstitucionalidade tenha afastado a violação ao direito fundamental da igualdade entre os indivíduos, ela não especificou inicialmente às instituições envolvidas como deveria ser realizada a dessegregação, o que culminou, posteriormente, pela sua consecução em etapas, com a participação das autoridades públicas comprometidas, para o alcance de sua efetividade, concebendo,

---

10 “Structural reform - the subject of this essay - is one type of adjudication, distinguished by the constitutional character of the public values, and even more importantly, by the fact that it involves an encounter between the judiciary and the state bureaucracies. The judge tries to give meaning to our constitutional values in the operation of these organizations. Structural reform truly acknowledges the bureaucratic character of the modern state, adapting traditional procedural forms to the new social reality, and in the years ahead promises to become a central - maybe the central - mode of constitutional adjudication” (FISS, 1979, p. 2).

11 “More fundamentally, however, adjudication should be viewed as a form of social ordering, as a way in which the relations of men to one another are governed and regulated. Even in the absence of any formalized doctrine of *stare decisis* or *res judicata*, an adjudicative determination will normally enter in some degree into the litigants future relations and into the future relations of other parties who see themselves as possible litigants before the same tribunal. Even if there is no statement by the tribunal of the reasons for its decision, some reason will be perceived or guessed at, and the parties will tend to govern their conduct accordingly” (FULLER, 1978, p. 357).

12 “Orientada pela ideia de igual dignidade do homem e sob a perspectiva democrático-inclusiva, a Corte Warren interpretou criativamente os princípios constitucionais, expandido seus sentidos e afirmando direitos implícitos ou apenas vagamente definidos para promover a igualdade formal (...) A dimensão de interpretação criativa da Constituição para afirmação de direitos fundamentais opostos ao Estado fez da Corte Warren única no sistema político norte-americano e para o debate moderno sobre o ativismo judicial” (CAMPOS, 2014, p. 69).

13 “A reforma estrutural surgiu como uma forma característica de litigância constitucional, principalmente em resposta aos ditames de *Brown vs Board of Education* e aos problemas concernentes à segregação nas escolas, no início dos anos 60” (FISS, 2004, P. 107).

14 Segundo Desirê Bauermann, “O pedido dessas ações não era de concessão de indenização em decorrência de discriminação, mas, sim, de tomada de iniciativas tendentes a erradicar o mal que atacavam. Buscavam impedir a proibição de escolas que aceitassem matrículas de certas crianças e as negassem a outras exclusivamente em decorrência de sua cor de pele. Assim, em virtude de as violações alegadas não poderem ser corrigidas por meio de penas monetárias, buscavam obter decisão judicial que efetivamente reformasse as instituições envolvidas nos processos, a fim de fazê-las cumprir o quanto garantido constitucionalmente” (BAUERMAN, 2017, p. 282).

15 Nos dizeres de Owen Fiss, “a adjudicação é o processo pelo qual são dados significado e expressão concretos aos valores incorporados em um texto jurídico dotado de grande autoridade, tal como a Constituição” (FISS, 2004, p. 105).

assim, uma nova modalidade de intervenção judicial<sup>16</sup>: a sentença estruturante, residindo, aqui, a grande importância desse julgado paradigmático.

Nesse sentido, é a consideração feita por BAUERMAN (2017, p. 283):

Tal decisão inaugura fase de ativismo do Judiciário norte-americano, que foi reconhecido como o órgão apto para realinhar o sistema educacional dual. *Brown v. Board of Education* foi o primeiro caso em que a Suprema Corte deu vigência a valores constitucionais não atendidos adequadamente pelas políticas públicas adotadas pelos governantes, influenciando diretamente a vida dos americanos.

Também serviu de precedente para a concessão das denominadas *structural injunctions* para se obter o cumprimento das garantias constitucionais em inúmeros outros processos judiciais, em praticamente todas as áreas nas quais os serviços públicos eram deficientes e/ou contrários à Constituição vigente, justificando a atuação do Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas e na forma de administração dos recursos públicos, a fim de dar cumprimento às decisões proferidas nesses feitos. Ademais, foi o pioneiro na autorização dada ao Judiciário para a utilização de amplos poderes para fazer cumprir decisões judiciais que implicassem a observância, na prática, de valores constitucionalmente garantidos, concedendo poderes quase ilimitados aos juízes para tanto.

A partir do estudo da evolução histórica da implementação de direitos fundamentais pelo Poder Judiciário, pode-se afirmar que o processo estrutural tem como pressuposto essencial a existência de uma lide ou problema estrutural que, para sua superação, exige uma decisão estruturante (organizadora), a qual poderá apresentar um efeito “cascata”, prevendo de acordo com o cumprimento de obrigações outras etapas de implementação na busca da efetividade.

O direito deve, assim, adaptar-se à realidade que é vindicado.

Com efeito, para esse tipo de problema complexo, que foge ao escopo da adjudicação judicial tradicional da sentença, é preciso a instrumentalização de um processo estrutural.

Sua finalidade, portanto, não está restrita apenas no reconhecimento da existência de um estado de desconformidade de coisas inconstitucionais, mas, democraticamente, legitimando a atuação judicial, pela cooperação<sup>17</sup> de todos os sujeitos envolvidos em sua superação (art. 6º do Código de Processo Civil de 2015).

Idêntico posicionamento é adotado por LUCON (2017, p. 11), ao conceituá-lo como processo voltado “à tutela de direitos cuja atuação não se atinge por atos isolados ou por medidas estanques”, pelo contrário, “demandam diálogo e cooperação ao longo de todo o procedimento e a adoção de medidas flexíveis que podem ser alteradas de acordo com a modificação das circunstâncias fáticas.”

O processo estrutural surge ante a hipercomplexidade de um estado de desconformidade, possuindo características próprias, ante a impossibilidade de compreensão integral do problema e da necessidade de se fracionar o processo decisório em várias fases executivas.

Para tanto, DIDIER JR. (2021, p. 586), assim define o problema estrutural:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que

---

16 Segundo Humberto Dalla Bernadina de Pinho: “a efetividade da decisão foi o aspecto mais importante. A decisão dada pela corte julgadora deve observar a realidade, ou seja, no plano concreto aquele decisum deve ter reais e efetivas condições de ser praticado. Todo o contexto social, econômico e político deve ser observado, vale lembrar que os sentimentos arraigados em uma sociedade não se transformam com o estalar de dedos dos chefes do Poder Judiciário. Afinal, o que se almejava com a decisão do caso em exame não era a aplicação de penas monetárias como forma de indenização daquelas pessoas, mas que o Judiciário efetivamente reformasse as instituições envolvidas nos processos com o intuito de que estas cumprissem o comando constitucional” (PINHO, 2014, p. 234).

17 Como observa Osmar Paixão Côrtes: “O processo estrutural pressupõe uma nova leitura de processo, baseado em um contraditório forte, cooperação (entre os envolvidos) e legitimidade (participação de terceiros). O atual Código de Processo Civil, nessa linha, embora não trate especificamente de litígios estruturais, avançou muito por preocupar-se com esses três pilares” (CÔRTEZ, 2019, p. 273).

seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas.

Ainda, para DIDIER JR (2021, p. 593), o processo estrutural apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade.

Pela natureza estrutural do problema, é comum, mas não essencial, que haja multiplicidade de interesses envolvidos, que se polarizam a depender do objeto discutido, uma vez que um mesmo grupo de pessoas pode se alinhar aos interesses de outro grupo quanto a determinada questão. Isso ocorre porque, como assevera FISS (2004, p. 109), o processo judicial estrutural desobedece a forma tripartite, pois estão envolvidas não duas, mas diversas partes ou interessados de acordo com o objeto de resolução.

Embora o processo estrutural seja comumente associado ao processo coletivo, essa característica também não lhe é essencial, pois, como adverte DIDIER JR (2021, p. 596), ele poderá vincular uma demanda individual que terá como resultado um alcance coletivo que transcende<sup>18</sup> as partes inicialmente envolvidas. Por exemplo: a promoção de acessibilidade do deficiente físico a um lugar público ou privado, requerida em uma ação individual, não servirá apenas ao autor, mas a todos aqueles que utilizem os mesmos espaços nos quais se pleiteou a intervenção estruturante.

Nesse ponto, cumpre dizer que há, na doutrina, uma divergência capitaneada por VITORELLI (2021, p. 64), ao defender, em contraposição, que o processo estrutural é essencialmente coletivo, no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada - que causa, fomenta, ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona - originando um litígio estrutural.

Ou seja, para o referido autor, os processos estruturais são, na verdade, uma espécie de processo coletivo. Cabe, aqui, todavia, ressaltar que os processos coletivos nem sempre são processos estruturais, mormente quando estejam ausentes a complexidade do problema e um estado de desconformidade de direitos fundamentais ou de políticas públicas.

Isso porque, o processo de interesse público pode existir sem que implique na reorganização de uma estrutura burocrática, fugindo, assim, do pressuposto existencial do processo estrutural, pois, conforme a lição, ora traduzida, de FISS<sup>19</sup> (1979, p.2):

O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas.

Por conseguinte, a decisão estrutural não se assemelha a sentença do tradicional sistema da adjudicação judicial, porquanto ela pode ser progressivamente executória, visto que, de acordo com as singularidades do caso, pode compreender etapas posteriores no curso de seu cumprimento.

O provimento de mérito da demanda é traduzido em um comando judicial geral<sup>20</sup>, o qual tão-somente reconhece a obrigação e a necessidade de ser efetivamente prestada, sem adentrar em detalhes

18 “La expresión ‘litigio estructural’ o ‘caso estructural’ califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales. Tal expansión es, por supuesto, un hecho jurídico, antes que un hecho empírico. Basta que la normatividad de la decisión pretenda regular relaciones jurídicas que trascienden a las partes procesales, para que estemos ante un caso estructural. Ello es así aun cuando tal pretensión no se haga efectiva” (PUGA, 2104, p. 41).

19 “The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements. The injunction is the means by which these reconstructive directives are transmitted” (FISS, 1979, p. 2).

20 Segundo Michele Taruffo: “Pode notar-se que, em casos como estes, a particular natureza da atividade executiva a ser desenvolvida, que frequentemente implica o desempenho de funções administrativas complexas e que se estendem no

ou minúcias quanto à realização de sua satisfatividade, as quais, durante a fase executiva, seriam implementadas de acordo com obstáculos que se evidenciassem na busca de seu resultado final.

É, aliás, o que ARENHART (2013, p. 400)<sup>21</sup> denomina de “decisões em cascata”: a partir de uma “decisão núcleo” partirão, em seguida, diversos “projetos executivos” destinados à sua implementação.

Tem-se, portanto, em síntese, que a decisão estrutural é uma norma-princípio que deverá percorrer metas previamente estabelecidas e esperadas na busca de um resultado final a ser juridicamente alcançado.

Nesse contexto, como assevera DIDIER JR. (2021, p. 591):

(...) a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado.

Essa decisão tem conteúdo complexo.

Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra.

Logo, a identificação do problema, a sua instrumentalização no processo judicial e a sua solução pela decisão estrutural compõem a busca judicial na efetivação de direitos fundamentais ou políticas públicas em estado de desconformidade com o ordenamento social e jurídico, podendo-se citar como exemplo atual o processo estrutural inserido na ADPF 709/DF, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, que diz respeito à política pública de combate à covid-19 entre os povos indígenas.

### **3. A plasticidade do procedimento, o protagonismo plural e a função dialógica do juiz: a democratização do litígio estrutural**

O processo estrutural não tem previsão normativa específica e, diferentemente dos litígios tradicionais, nos quais uma única decisão soluciona a lide, ele possui natureza complexa, cuja decisão tem a finalidade de corrigir, por etapas, o problema estrutural que gerou a demanda. Assim, segundo LUCON (2018, p. 369), uma das principais características dos processos estruturais é justamente rever, ou até mesmo romper, com institutos processuais tradicionais, na tentativa de atingir respostas efetivas e adequadas aos problemas estruturais.

---

tempo, e as peculiaridades do instrumento executivo empregado, retroagem necessariamente no conteúdo e na natureza do pronunciamento condenatório proferido pela Corte. Normalmente, de fato, se trata de uma injunção, uma vez que esta, como já se acentuou, se presta melhor a modelar o pronunciamento no que tange às específicas exigências do caso concreto. Além disso, muito frequentemente o *decrees* não fixa, analiticamente e por antecipação, as atividades executivas separadamente consideradas que deverão desenvolver-se: o que vem indicado é o resultado que a execução deve produzir e, eventualmente, os critérios gerais que devem ser seguidos, enquanto que o modo através do qual este resultado será atingido é deixado em larga escala à discricionariedade do órgão que opera por conta da Corte e em lugar do obrigado” (TARUFFO, 1990, p.76).

21 “(...) vê-se a tendência em se oferecer ao magistrado a possibilidade de dar ao caso concreto a proteção necessária, independentemente dos rigores do pedido explicitamente realizado na petição inicial. Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principlológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto” (ARENHART, 2013, p. 394).

Ou seja, a partir de mecanismos normativos vigentes, o juiz, por intermédio do princípio da instrumentalidade dos atos processuais, realiza a conformação do procedimento ao caso, adaptando-o às exigências de cada direito violado, evitando-se, assim, a inutilidade da prestação jurisdicional.

O processo não se desenvolve de uma forma hermética<sup>22</sup> (art. 322, § 2º, do CPC/2015), mas cooperativa (art. 6º do CPC/20015), que demanda o permanente e compromissado diálogo<sup>23</sup> entre os sujeitos processuais e interessados. É possível e recomendado a participação de terceiros como *amici curiae* (art. 138 do CPC/2015) na busca da compreensão exigida em razão da complexidade do problema, alargando-se, ainda, em busca de um processo deliberativo, o instituto processual da audiência pública para viabilizar a participação da sociedade, indo, portanto, muito além da regra contida no art. 983, § 1º, do CPC/2015, que a destina aos feitos repetitivos.

Isso porque, em sua essência, o processo estrutural é dialógico<sup>24</sup> e, por essa razão, em se tratando de lides que expõem violações a direitos fundamentais, há que se necessariamente potencializar a participação dos envolvidos e da sociedade, à luz do princípio da democracia participativa e deliberativa (art. 1º da CRFB/1998).

Durante a fase cognitiva, a adoção de um modelo deliberativo é importante para a busca de um resultado legítimo, como afirma – em livre tradução - STURM<sup>25</sup> (1991, p. 1.434):

O modelo deliberativo é projetado para permitir que o processo de tomada de decisão corretiva satisfaça as normas básicas do processo legítimo de reparação pública. Ele incorpora os pontos fortes do modelo consensual de resolução de disputas públicas - a ênfase na participação significativa das partes interessadas, os processos de tomada de decisão flexíveis, mas estruturados, a manutenção da imparcialidade judicial e o envolvimento de atores governamentais estaduais e locais. Existem várias diferenças importantes, no entanto, entre a resolução consensual de disputas públicas e o modelo deliberativo que aumenta a capacidade do processo de tomada de decisão para satisfazer as normas do processo legítimo de reparação pública.

A discussão pública do estado de desconformidade, com a participação da sociedade e de instituições públicas e privadas, resgata a esfera pública das discussões de ideias e promove a exata compreensão do problema polimórfico pelo Poder Judiciário, permitindo, assim, no processo decisório, a formação de uma convicção judicial mais factível e aceitável, visto que também, por ser um instrumento informativo, suplanta eventual alegação de *déficit* democrático pelos céticos quanto à legitimidade da decisão.

Nesse sentido, é a lição de CABRAL (2006, p. 204):

---

22 BATISTA (2021): “(...) o Código de Processo Civil de 2015 rompeu com os conceitos herméticos do sistema anterior, ao dispor expressamente em seu artigo inaugural que o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os princípios constitucionais e diretivos do acesso à justiça e dos direitos fundamentais, almejando, assim, alcançar a plena satisfatividade da prestação jurisdicional. O processo atual deve ser, portanto, efetivo. Essa é a sua nova bússola interpretativa. Nesse cenário, é exigida do julgador a capacidade de se preocupar verdadeiramente com a solução meritória da causa que somente será obtida por um método hermenêutico que obrigatoriamente hoje perpassa pelo sopesamento<sup>4</sup> de princípios aplicáveis à hipótese e, ainda, pela valoração das circunstâncias fáticas do caso, na busca da efetividade da tutela judicial (art. 4º do CPC/2015).” (BATISTA, 2021, p. 2).

23 “Tamanha foi a preocupação do legislador em conferir semelhante caráter dialético ao novo processo civil brasileiro, que ele vedou ao Poder Judiciário decidir sobre fundamentos (CPC-2015, art. 10) e fatos (CPC-2015, art. 493, parágrafo único) sobre os quais não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, impondo aos julgadores que as ouçam antes de proferir decisão que os considere” (MADUREIRA e ZANETTI, 2020, 570).

24 “Uma das formas de assegurar essa legitimidade democrática da decisão estrutural é dar voz aos inúmeros atores ou grupos que possam ser eventualmente atingidos, independentemente de qual seja o título sob o qual eles venham a ingressar no processo” (DIDIER, 2020, p. 126).

25 “*The deliberative model is designed to enable the process of remedial decisionmaking to satisfy the basic norms of legitimate public remedial process. It incorporates the strengths of the public consensual dispute resolution model - the emphasis on meaningful participation by the stakeholders, the flexible but structured decisionmaking processes, the maintenance of judicial impartiality, and the involvement of state and local governmental actors. There are several important differences, however, between public consensual dispute resolution and the deliberative model that enhance the capacity of the decisionmaking process to satisfy the norms of legitimate public remedial process*” (STURM, 1991, p. 1.434).



Sem embargo, no Estado Democrático de Direito, não basta a observância da legalidade. Deve haver constante e diário retorno à vontade popular, permitindo-se, com diversos mecanismos de consulta pública, que o verdadeiro titular do poder estatal oxigene, democrática e pluralisticamente, a atividade de seus representantes. A busca pela legitimidade das decisões estatais perpassa então pela noção de democracia deliberativa, exercida por meio do debate público entre os diversos setores sociais envolvidos.

Impende haver uma preocupação maior em agregar o indivíduo ao debate coletivo, principalmente diante das peculiaridades da vida moderna, que muitas vezes contribuem para a anomia política e o afastamento do indivíduo da esfera pública, gerando o enfraquecimento do potencial reivindicatório da sociedade civil. A democracia exige aproximação recíproca e contínua entre Estado e sociedade, que devem unir esforços em prol do bem comum e não ser compreendidos como entes antagônicos ou cujas iniciativas devam excluir-se mutuamente. Como afirma Friedrich Müller, “a democracia é a forma estatal da inclusão”, destacando-se ainda o papel conscientizador da participação, que faz o indivíduo deixar de lado uma postura passiva, passando a compartilhar responsabilidades na gestão dos interesses coletivos.

Por conseguinte, a audiência pública contribui para a conscientização dos problemas da comunidade pelo indivíduo e ainda cumpre papel legitimante da ação administrativa, quando realiza o ideal rousseauiano de fazer convergir a vontade administrativa com a vontade geral da comunidade.

Outro bom exemplo da plasticidade do procedimento, é a adoção das medidas atípicas previstas no art. 139, IV a VI, do CPC/2015, que permite ao juiz adequar o procedimento e a utilidade dos comandos resolutivos por ele determinados, sobretudo quando delineados na decisão estrutural proferida. Da mesma forma, tem-se a possibilidade, a qualquer tempo do processo, da utilização da mediação, inclusive na sua fase satisfativa, mormente quando se tratar de um litígio de longo prazo de duração, como ocorre nos processos da recuperação judicial<sup>26</sup>.

A implementação da decisão estrutural poderá, a cada etapa cumprida, deparar-se com novos problemas, cuja condução deverá ser resolvida pelo juiz com a adoção de boas práticas que permitam a superação do entrave superveniente, pois, como destaca VITORELI (2018, p. 174):

Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implantação, mediante providências sucessivas e incrementais, que garantam que os resultados visados sejam alcançados, sem provocar efeitos colaterais indesejados ou minimizando-os. A implementação dessa decisão se dá por intermédio de uma execução estrutural, na qual as etapas do plano são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente do ponto de vista dos avanços que proporcionam. O juiz atua como um fator de reequilíbrio da disputa de poder entre os subgrupos que integram a sociedade que protagoniza o litígio.

Nesse viés, a mediação também tem sido muito estimulada para romper os gargalos provocados pelas etapas executivas das decisões estruturais.

O maior expoente dessa afirmativa é atualmente o procedimento de mediação que está sendo conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ no processo coletivo de reparação da tragédia ambiental de Mariana, no Estado de Minas Gerais.

Tanto é que, antecipando um dos tópicos desse texto, a mediação, assim como outros meios de resolução consensual de conflitos (conciliação e negociação), foi incorporada como instrumento executivo da decisão estrutural no PLS 1.641/2021, que expressamente adota o processo estrutural para instrumentalização de lides complexas e heterogêneas.

Também não pode ser esquecido, na plasticidade ou flexibilização do procedimento, o acolhimento do negócio jurídico processual<sup>27</sup> (art. 190 do CPC/2015), a atipicidade dos meios de prova,

---

26 Ver da Resolução 71/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original142428202008265f46709ce1319.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2021.

27 “O CPC/2015 formalizou a adoção da teoria dos negócios jurídicos processuais, conferindo flexibilização procedimental ao processo, com vistas à promoção efetiva do direito material discutido. Apesar de essencialmente constituído pelo autorregramento das vontades particulares, o negócio jurídico processual atua no exercício do múnus público da jurisdição” (REsp 1810444/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 23/02/2021, DJe 28/04/2021).

como a prova emprestada (art. 332 e 372<sup>28</sup> do CPC/2015), a inversão do ônus probatório<sup>29</sup> (art. 373, § 1º, do CPC/2015) e, sobretudo após as recentes alterações legislativas promovidas, pela Lei 13.655/2018, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, a modulação dos efeitos ou regime de transição<sup>30</sup> (art. 23 da LINDB) e a previsão do consequencialismo<sup>31</sup> (art. 20<sup>32</sup>, 21 e 22 da LINDB) da decisão judicial.

#### 4. A interpretação do processo estrutural pelo Superior Tribunal de Justiça: breves considerações jurisprudenciais

O Superior Tribunal de Justiça tem prestigiado a condução diferenciada do feito judicial, mediante a adoção do processo estrutural, dando ao juiz e às partes a oportunidade de ajustarem o rito às particularidades do caso concreto, na implementação dos direitos fundamentais, ressalvando, expressamente, em circunstâncias excepcionais, a possibilidade do controle judicial<sup>33</sup> de políticas públicas.

Com efeito, consoante o entendimento jurisprudencial firmado, “o controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a inescusável omissão estatal na sua efetivação atinja direitos essenciais incluso no conceito de mínimo existencial” (REsp 1889201/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/04/2021, DJe 20/04/2021).

Nesse sentido, é possível observar, a partir de vasta jurisprudência, que o STJ tem reiteradamente decidido e asseverado que, ante a demora do Poder competente, o Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível (veja: AgInt no REsp 1304269/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 20/10/2017).

E, de forma atual, tem compreendido que o processo estrutural, construído dentro de um procedimento participativo, mediante um contexto dialógico, preserva o princípio democrático<sup>34</sup>

---

28 Nos termos da jurisprudência do STJ: “independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo” (REsp 617.428/SP, Rel. Ministra Nancy Andighi, Corte Especial, julgado em 4/6/2014, DJe de 17/6/2014).

29 Súmula 618 do STJ: “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental” (SÚMULA 618/STJ, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018).

30 “O regime de transição do art. 23 da LINDB está em íntima conexão com o princípio da menor onerosidade da regularização, previsto no art. 21, parágrafo único, de referido diploma legal, segundo o qual não se pode impor aos sujeitos atingidos pela modificação de jurisprudência ônus ou perdas anormais ou excessivos” (EDcl no REsp 1630889/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018).

31 “O consequencialismo, por sua vez, insere-se num horizonte histórico no qual mecanismos cognitivos tendem a imperar sobre mecanismos normativos. O aumento de complexidade social obriga o Direito a ‘aprender’ com as demandas técnico-sociais e não mais simplesmente impor um padrão normativo rígido delineado resistente à aprendizagem. Nesse sentido, o consequencialismo é inevitável. Necessário, entretanto, é trazê-lo para dentro das exigências de fundamentação do Estado Democrático de Direito, modelando assim os limites do controle de constatações de fatos, dos elementos prognósticos e análise das consequências da decisão como parâmetros para o veredito” (CAMPOS, 2020, p. 2).

32 “A relevância do art. 20 da LINDB (...) está em que ele deixa claro que o julgador, em determinado cenário, *deve* considerar as consequências da sua decisão e, mais do que isso, *deve* expor o caminho que o seu raciocínio percorreu para chegar à percepção sobre tais consequências e para escolher, entre as opções possíveis, a que lhe pareceu necessária e adequada ao caso” (DIDIER JR, 219, p. 116).

33 “O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação” (REsp 1733412/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 20/09/2019).

34 “Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo,

e, com melhores condições, poderá estabelecer o melhor caminho de suplantação do estado de desconformidade dos direitos fundamentais, porquanto “revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual” (REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

Além de estipular regramentos gerais sobre o tema, a base de julgados do Superior Tribunal de Justiça revela a preocupação da Corte em mitigar ou ajustar a aplicação peremptória de determinados institutos processuais, adequando-os à realidade do caso estrutural.

No julgamento do REsp 1.854.842/CE, a Terceira Turma, por exemplo, na questão de acolhimento institucional de menor por período acima do disposto em lei, afastou a aplicação da regra prevista no art. 332, III, do CPC/2015 (técnica do julgamento antecipado do pedido ante a existência de tese repetitiva) aos litígios estruturais, ante a sua incompatibilidade com a busca de uma efetiva solução do problema estrutural, em razão de sua natureza complexa e plurifatorial.

Restou asseverado, nas razões do voto condutor, que:

É preciso, a partir de processos dessa natureza, que revelam as mais profundas e duras mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, que se pense, reflita e decida não apenas para este litígio individual, mas, sim, que se construam caminhos, pontes e soluções que tencionem resolver o problema do acolhimento por período acima do máximo legal de todos os menores de Fortaleza/CE, quiçá até mesmo fornecendo ao país um modelo eficiente de resolução desse sensível, importante e premente conflito.

(...)

Conclui-se, pois, que também sob esse enfoque houve violação ao art. 332, caput e III, do novo CPC, na medida em que o julgamento de improcedência liminar do pedido (ou de julgamento antecipado do mérito) é, em regra, incompatível com os processos estruturais, ressalvada a possibilidade de já ter havido a prévia formação de precedente qualificado sobre o tema que inviabilize nova discussão da questão controvertida no âmbito do Poder Judiciário.

(...)

Forte nessas razões, CONHEÇO e DOU PROVIMENTO ao recurso especial, para anular o processo desde a citação e determinar que sejam adotadas, pelo juiz de 1º grau, as medidas de adaptação procedimental e exaurimento instrutório apropriadas à hipótese, mediante requerimento de participação, ao menos, das entidades locais do terceiro setor, dos *amici curiae* cuja atividade possua pertinência temática, da Defensoria Pública do Estado do Ceará, facultando-se, ainda, a apresentação de contribuições da União e do Estado do Ceará

No caso em comento, o STJ concluiu que, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva (REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

Outro relevante julgado, sobre o tema, pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, foi o aresto proferido no REsp 1.733.412/SP, que ora se passa a examinar.

Na petição inicial da ação civil pública originária foram requeridas, após a apuração do órgão da vigilância sanitária, reformas e melhorias em um hospital municipal público. A sentença de improcedência foi afastada, ao entendimento de que o pedido certo e indeterminado, não implicava ingerência do Poder Judiciário no poder discricionário do administrador, mas estabelecia, dentro de um

---

por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo” (REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

processo estrutural, um canal de diálogo institucional que proporcionaria, após tratativas escalonadas, a partir dos problemas diagnosticados, as suas efetivas soluções.

Razão pela qual, como concluiu o relator, “a existência de pedidos diversos e complexos não significa automática pretensão de substituição do administrador. Ao contrário, pressupõe cuidado do autor diante de uma atuação estruturante, que impõe também ao Judiciário a condução diferenciada do feito” (REsp 1733412/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 20/09/2019).

Por último, vale também destacar o julgado proferido no REsp 1.702.195/RJ, cuja moldura fática dizia respeito a uma ação civil pública intentada ante a falta de uma estrutura mínima para o funcionamento do Conselho Municipal do Idoso (Lei 10.741/2003), o qual, segundo a legislação de vigência, constitui uma das diretrizes da Política Nacional do Idoso, pois possibilita às pessoas com idades avançadas a integração ao meio social que vivem.

O Superior Tribunal de Justiça, relativamente ao objeto temático da lide estrutural, decidiu que “a não destinação de estrutura mínima necessária ao funcionamento do Conselho Municipal do Idoso resulta em afronta aos dispositivos legais acima indicados. Cabe ressaltar, ainda, que não basta assegurar tão somente mera existência formal do Conselho, impossibilitado de exercer seu mister previsto em disposição legal” (REsp 1702195/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2018, DJe 06/03/2019).

Ao dar provimento ao recurso especial para cassar a sentença de improcedência, restou reafirmado que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firme e consolidado de que, na hipótese de demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social, sem que haja invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

Um ponto importante que ainda não foi tangenciado pelo Superior Tribunal de Justiça é a possibilidade assertiva de superação do princípio da adstrição em uma causa individual que releve, na verdade, um problema estrutural.

Muito embora o STJ tenha firmado uma jurisprudência conhecida no sentido de que “o princípio da adstrição exige do magistrado a prolação de decisão vinculada à causa de pedir e ao pedido, os quais decorrem da interpretação lógico-sistemática da petição como um todo, não se limitando aos requerimentos constantes de um capítulo específico” (AgInt no REsp 1815716/RS, Rel. Ministro MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5), PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/09/2021, DJe 16/09/2021), não houve, ainda, a sua aplicação para transformar uma lide individual, no âmbito daquela Corte, em um caso estrutural.

Possibilidades, todavia, já surgiram, podendo-se citar, para tanto, os emblemáticos casos julgados pela Corte Superior no REsp 1.611.915/RS<sup>35</sup> e no REsp 1.912.548/SP<sup>36</sup>, ambos os feitos tratavam da falta de acessibilidade aos cadeirantes (estado de desconformidade de um direito fundamental, o de inclusão social).

No primeiro caso, tratava-se de uma ação indenizatória em face de uma companhia de viação aérea por ausência de uma política de promoção digna de acessibilidade de cadeirantes à aeronave. Na hipótese, o consumidor foi carregado pela escada de forma insegura e vexatória pelos funcionários da empresa aérea.

Nas razões de decidir, restou expressamente reconhecido a existência de um problema estrutural, ante afirmação de que o Brasil aderiu às normas internacionais para concretizar o convívio social de forma independente da pessoa portadora de deficiência, sobretudo por meio da garantia

---

35 Matéria jornalística disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-25/companhia-aerea-responsavel-falta-acesso-cadeirante>. Acesso em 21 de outubro de 2021.

36 Notícia veiculada e disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/344978/stj-cadeirante-sera-indenizado-por-falta-de-acessibilidade-em-festa>. Acesso em 21 de outubro de 2021.

da acessibilidade, tratando-se de uma garantia imprescindível à autodeterminação do indivíduo com dificuldade de locomoção.

Consignou, ainda, o voto condutor que “deve a coletividade agir com empenho para efetivar ao máximo a integração dos possuidores de dificuldades ao cotidiano da urbe” mediante “a redução de situações embaraçosas e sem obstáculos ao deslocamento, objetivando promover a máxima inclusão” (REsp 1611915/RS, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 06/12/2018, DJe 04/02/2019).

A solução individual se ateve apenas à condenação por danos morais e materiais.

Igualmente, foi a mesma solução (responsabilidade civil compensatória) dada no segundo caso anteriormente indicado, cuja situação fática foi o constrangimento público de um cadeirante, em um evento popular de grande porte, para acessar um local sem qualquer estrutura para pessoas com deficiências físicas.

O problema estrutural foi reconhecido, tendo, inclusive, sido consignado no voto da relatora que:

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência alçou a acessibilidade a princípio geral a ser observado pelos Estados Partes, atribuindo-lhe, também, o caráter de direito humano fundamental, sempre alinhado à visão de que a deficiência não é problema na pessoa a ser curado, mas um problema na sociedade, que impõe barreiras que limitam ou até mesmo impedem o pleno desempenho dos papéis sociais.

O STJ, na hipótese, todavia, atendo-se apenas ao pedido estrito da indenização, concluiu que é dever de todos os fornecedores da cadeia de consumo zelar pela disponibilização de condições adequadas e igualitárias de acesso aos eventos, reforçada pela declaração de que “é a sociedade quem deve se adaptar, eliminando as barreiras físicas, de modo a permitir a integração das pessoas com deficiência ao seio comunitário” (REsp 1912548/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/05/2021, DJe 07/05/2021).

O óbice para tal deliberação foi o respeito formal ao princípio da adstrição do julgamento ao pedido (art. 492 do CPC/2015), sobrepondo-se à interpretação sistêmica da complexidade estrutural, evidenciada na causa de pedir e na própria jurisprudência<sup>37</sup> que admite a flexibilização de comandos processuais quando presentes litígios complexos e polimórficos, e, ainda, à finalidade teleológica da decisão judicial no conserto/ajuste de um estado de desconformidade de direitos fundamentais.

Por fim, vale destacar que, em tais casos, a sentença adversarial, que revela sua face apenas reparatória, é insuficiente para uma tutela diferenciada e adequada em relação ao direito fundamental violado.

Isso porque, segundo VITORELLI (2018, p. 345), as lides estruturais “são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera”. Assim, como conclui, “se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.”

Ambos os casos individuais se revelavam ótimos e propícios para a instauração de processos estruturantes que serviriam de paradigmas para questões futuras e idênticas, inclusive, evitando-as permanentemente.

## 5. A proposta legislativa: ponderações

Com o fim precípuo de disciplinar a tutela estrutural e, assim, respondendo a afirmação exarada pelo Superior Tribunal de Justiça de que, no Brasil, não existe “a cultura e o arcabouço jurídico adequado

---

<sup>37</sup> “Não implica julgamento extra petita a concessão de tutela jurisdicional que se encontra, ainda que implicitamente, abrangida no pedido formulado na petição recursal, extraída mediante sua interpretação lógico-sistemática” (REsp 1639016/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 04/04/2017).

para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas” (REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020), encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Substitutivo 1.641/2021.

O PLS 1.641/2021 prevê, dentre outras justificativas apresentadas: a) estabelecer uma disciplina expressa para a cumulação de pedidos de forma ampla e para a permissão de adequação do objeto até o julgamento da demanda; b) aprimorar as regras sobre execução e o cumprimento de decisão, ampliando a sua descentralização com delegação de atividades para fundos ou entidades específicas<sup>38</sup> e permitindo tutelas estruturais para sua adequação aos parâmetros legais ou constitucionais; c) incorporar a previsão de convenções processuais antes e durante o processo, incluída a fase de execução e de cumprimento de decisões; e, por fim, d) aprimorar a proposta de conversão de ações individuais em ações coletivas.

O projeto de lei em comento pretende conformar a nova realidade instrumental do processo às atuais necessidades de regulação das lides complexas e, em boa hora, disciplinar institutos essenciais a adequada realização e desenvolvimento do processo estrutural (como, por exemplo, a plasticidade do procedimento, a execução por etapas (“em cascata”) da sentença estruturante; a relação jurídica processual participativa e a objetivação das lides individuais que apresentem um litígio disruptivo de direitos fundamentais.

O objeto da proposição legislativa tem como escopo harmonizar e aprimorar o sistema de tutela coletiva brasileira, disciplinando os principais pontos relativos ao processo estrutural e, assim, atualizar a prestação jurisdicional por via de técnicas e procedimentos aptos e adequados a assegurar a concretização da efetiva proteção coletiva dos direitos individuais e transindividuais.

Dentre os principais mecanismos previstos no projeto de lei, sem dúvida, está a redação do Capítulo VI, do PLS 1.641/2021, que expressamente prevê a possibilidade de conversão<sup>39</sup> da ação individual em ação coletiva.

Essa previsão normativa, não só dirime a questão, hoje controversa, relativa à possibilidade de uma lide individual gerar um processo estrutural, como também dissipa eventual alegação processual de violação ao princípio da adstrição do julgamento ao pedido, finalmente realizando normativamente o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça de que “não configura violação ao princípio da congruência ou da adstrição, o provimento jurisdicional exarado nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de toda a petição inicial” (AgInt no REsp 1903631/AC, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 31/05/2021, DJe 04/06/2021).

Por meio de uma adequação possível e efetiva, reafirmada a plasticidade do procedimento nos litígios estruturais, o comando jurisdicional da sentença nesses casos transcenderia, por exemplo, as pretensões meramente indenizatórias, para a concretização de medidas assecuratórias de direitos fundamentais violados, amparando os direitos de todos aqueles que se encontrassem em idêntica situação fática, evitando-se, desse modo, futuras e indesejadas repetições, otimizando, por fim, no âmbito das relações sociais, o princípio da segurança jurídica.

Também é digno de nota, o capítulo específico destinado para disciplinar a recuperação fluída<sup>40</sup> e os fundos de defesa de direitos coletivos e difusos.

38 Segundo os professores Antonio do Passo Cabral e Hermes Zanetti Jr. “as *claims resolution facilities* são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas” (CABRAL, 2019, p. 448).

39 Art. 50. A requerimento de um legitimado à propositura de ação civil pública, o juiz, ouvidas as partes, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade ou quando se tratar de demandas individuais repetitivas que possam causar ofensa à isonomia ou à segurança jurídica.

40 “A recuperação fluída (*fluid recovery*), prevista no citado art. 100 do CDC, constitui específica e acidental hipótese de execução coletiva de danos causados a interesses individuais homogêneos, instrumentalizada pela atribuição de legitimidade subsidiária aos substitutos processuais do art. 82 do CDC para perseguirem a indenização de prejuízos causados individualmente aos substituídos, com o objetivo de preservar a vontade da Lei e impedir o enriquecimento sem causa do

O referido projeto de lei, em três artigos detalhados, dispõe que na ação civil pública, em que haja condenação de pagar quantia cuja titularidade pertença a um grupo ou uma coletividade, a indenização será destinada a um fundo ou atividade de reparação, definido pelas partes, por acordo, ou pelo juiz, na decisão, permitindo, inclusive, a instituição de uma entidade de infraestrutura específica para esse fim, que irá operar de acordo com as regras estabelecidas no instrumento de sua constituição e aquelas definidas no Código Civil, “se a complexidade da tutela do direito recomendar, poderá ser criada infraestrutura ou entidade de direito privado, a partir de dotação patrimonial afetada pelo réu, com o propósito específico de conduzir as atividades necessárias à implementação das medidas de reparação” (art. 47 do PLS 1.641/2021).

As entidades de infraestrutura específica ou as *claims resolution facilities*<sup>41</sup> surgiram nos Estados Unidos da América como uma alternativa ao modelo clássico de litigância, idealizadas em razão da dificuldade das instituições judiciárias de lidar com processos complexos (como costumam ser as ações coletivas) e com a massificação de litígios individuais.

Processualmente, as entidades podem ser categorizadas, em razão de suas peculiaridades, como uma nova modalidade de intervenção de terceiros, na implementação de direitos coletivos, especialmente em sua fase executiva, especialmente nas disputas que exigem, em razão de sua natureza polifórmica, uma maior complexidade para a resolução ou que concretizem políticas públicas insuficientes ou negligenciadas.

O seu uso mais emblemático foi no procedimento<sup>42</sup> indenizatório realizado em relação aos familiares e às vítimas do atentado terrorista no *World Trade Center*, de 11 de setembro de 2001, com a criação de um fundo, fruto de um estatuto aprovado pelo Congresso, regulado pelo agente executivo nomeado (“*special master*”) e a implementação do modelo padronizado da reparação esquematizado pelo *special master*.

Observa-se, portanto, a partir do exemplo acima exposto, que “as *claims resolution facilities* foram pensadas com horizonte na eficiência processual, pois pretendem proceder a uma alocação mais eficiente da prestação jurisdicional e do sistema de justiça com menos custos do que se atuasse o próprio Judiciário na execução das medidas para correção do ilícito” (CABRAL, 2019, p. 448).

Em nossa realidade, o exemplo mais emblemático é a Fundação Renova.

A Fundação Renova<sup>43</sup> é a entidade responsável pela mobilização institucional e social para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG).

Trata-se de uma organização sem fins lucrativos, resultado de um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), onde as ações de reparação da tragédia de Mariana<sup>44</sup> (MG) foram divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação material, destinada para a reversão ou diminuição dos impactos causados pelo rompimento da barragem, incluindo o manejo físico de rejeito, a reconstrução das vilas e as indenizações individuais. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados ao meio ambiente, como a restauração florestal, recuperação de nascentes e saneamento para os municípios ao longo do rio Doce.

---

fornecedor que atentou contra as normas jurídicas de caráter público, lesando os consumidores” (REsp I599142/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 25/09/2018, DJe 01/10/2018).

41 “*Claims resolution facility is a generic term used to describe a wide range of entities that process and resolve claims made against a potential funding source. In the context of a natural disaster, for example, there might be facilities to process claims based upon insurance policies, federal or state statutory or administrative rights, international relief efforts, contractual obligations, or any other basis for receiving economic or noneconomic benefits*” (MCGOVERN, 2015, p. 1.316).

42 “*The critical point here at the threshold, however, is recognition that the Fund is not really one model, but three: 1) the model that can be gleaned from the statute enacted by Congress in the immediate aftermath of the events, 2) the model that emerges from the regulatory gloss provided by the Special Master, and 3) the model in action as it emerges from the pattern of reparations actually provided by the Special Master in the implementation of the scheme*” (RABIN, 2013, p. 770).

43 Veja: <https://www.fundacaorenova.org/>. Acesso em 21 de outubro de 2021.

44 Veja: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/>. Acesso em 21 de outubro de 2021.

Observa-se, portanto, que o PLS 1.641/2021 procura incorporar as principais concepções doutrinárias e jurisprudenciais que recepcionaram a doutrina do processo estrutural, na busca da efetividade da prestação jurisdicional, modernizando a nossa legislação com a sua disciplina e previsão legal.

## 6. Conclusões

Como restou observado, as Cortes de Vértice têm decidido que, ante a demora ou a negligência do Poder Executivo, o Poder Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de direitos sociais e fundamentais, precipuamente nas hipóteses de proteção ao princípio da dignidade humana.

A efetivação pelo Poder Judiciário de direitos constitucionalmente previstos e não implementados pela administração pública, respeitado um procedimento participativo que prestigie o princípio deliberativo democrático (protagonismo plural e função judicial dialógica), não configura<sup>45</sup> invasão da discricionariedade do administrador ou, ainda, afronta ao princípio da reserva do possível.

Essa modalidade da jurisdição constitucional se realiza por meio de um processo estrutural, cujo procedimento<sup>46</sup> se opera a partir de uma adequação de normas processuais existentes, para promover a solução de um litígio complexo que retrate a disrupção de um estado ideal de direitos constitucionalmente conquistados e prometidos.

Inobstante a ausência de uma regulação legal específica, o Superior Tribunal de Justiça tem prestigiado, por meios de precedentes, a adoção pelos juízes das principais características desenvolvidas pela doutrina pátria e comparada, para a efetivação de um novo modelo de prestação jurisdicional que consiga, diante de situações heterogêneas e de intrincada solução, que somente pode ser alcançada mediante um diálogo institucional, podendo-se citar, para tanto: o REsp 1.854.842/CE; o REsp 1.733.412/SP; e, ainda, o REsp 1.702.195/RJ.

Visando suplantar o *déficit* legislativo sobre o tema, está em tramitação junto ao Congresso Nacional, o PLS 1.641/2021, uma proposta aglutinativa que reúne os PL 4.441/2020 e 4.778/2020.

O referido projeto de lei tem como objetivo incorporar em uma novel legislação sobre a ação civil pública, as principais ponderações amadurecidas pela doutrina nacional e pelos julgados das Cortes de Vértice, tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Supremo Tribunal Federal, que albergaram as principais premissas do processo estrutural, cuja origem remonta ao direito constitucional norte-americano (*Brown vs Board of Education of Topeka*), na busca da efetividade da prestação jurisdicional (art. 4º do CPC/2015), modernizando a nossa legislação com a tipificação de sua disciplina e princiologia na lei.

Com isso, teremos a parametrização em legislação específica e atual do inevitável controle de políticas públicas no Estado Social Democrático de Direito: o processo estrutural, “sempre que a inescusável omissão estatal na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial” (AgInt no REsp 1.304.269/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.10.2017).

---

45 “O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes” (AgInt no AREsp 1547873/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/02/2020, DJe 18/05/2020).

46 “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual” (REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020).



## 7. Referências

- ABRAMOVICH, Victor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 2, p. 189-223, jan. /jun. 2005.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil coletivo**. São Paulo: Thompson Reuters, 2021.
- \_\_\_\_\_. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, volume 214, p. 389-410. São Paulo: Revista dos Tribunais, novembro 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. *Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan. /dez. 2009.
- BATISTA, Fernando Natal. **Considerações jurisprudenciais sobre as medidas atípicas (art. 139, IV, do CPC/2015) na tutela jurisdicional executiva: breve estudo da orientação do Superior Tribunal de Justiça**. Revista [eletrônica] Caderno Virtual do IDP, v. 1, n. 50 (2021). Disponível: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5359>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.
- BAUERMAN, Desirê. **Structural injunctions no Direito Norte-Americano**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 279-301.
- CABRAL, Antônio. **Os efeitos processuais da audiência pública**. Revista de Direito do Estado, vol. 2, p. 199-214. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- \_\_\_\_\_. ZANETI JR, Hermes. **Entidades de Infraestrutura Específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil**. Revista de Processo, vol. 287/209, p. 445/483, janeiro 2019.
- CAMBI, Eduardo. **Litígios complexos e processo estrutural**. Revista de Processo, volume 295, ano 44, p. 55-84. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro 2019.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- CAMPOS, Ricardo. **A transformação da jurisdição constitucional e o perigo do consequencialismo**. Revista [eletrônica] Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-11/ricardo-campos-jurisdicao-constitucional-perigo-consequencialismo>. Acesso em: 19 de outubro de 2021.
- CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, maio 1976.
- CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial**. Revista de Processo, volume 297, ano 44, p. 271-290. São Paulo: Revista dos Tribunais, novembro 2018.
- DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
- \_\_\_\_\_. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de Processo, volume 303, ano 45, p. 45-81. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio 2020.
- FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- \_\_\_\_\_. **The forms of justice**. *Harvard Law Review*, vol. 93, n. 1, nov. /1979. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu>. Acesso em: 16 de outubro de 2021.
- FULLER, Lon Luvois. **The forms and limits of adjudication**. *Harvard Law Review*, vol. 92, n. 2, p. 353-409, dez. 1978.

- LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Fundamentos do processo estrutural**. In: Inovações e modificações do Código de Processo Civil: avanços, desafios e perspectiva. JAYME, Fernando Gonzaga *et alii*, org. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2017.
- \_\_\_\_\_. **Processo Estrutural e de interesse público**. In: ARAÚJO FILHO, Raul *et al.*, Temas Atuais e Polêmicos na Justiça Federal. Salvador, Juspodivm, 2018.
- MADUREIRA, Claudio Penedo; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **COVID-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método e o dever processual de diálogo como limite**. Revista Direitos Fundamentais e Justiça. Belo Horizonte, v.14, n.42, jan. /jun. 2020.
- MCGOVERN, Francis E. *The What and Why of Claims Resolution Facilities*. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005. p.1361-1362.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. **As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro, v. 13, n. 13, jul. 2014.
- PUGA, Mariela. *El litigio estructural*. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, ano 1, número 2, nov. /2014, p. 41-82.
- RABIN, Robert L. *The September 11th Victim Compensation Fund: A Circumscribed Response or an Auspicious Model?*. *DePaul Law Review*, vol. 53, p. 769, 2013.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2017.
- STURM, Susan. *A Normative Theory of Public Law Remedies*. *The Georgetown Law Journal – Geo. L. J.*, vol. 79, p. 1355, ano 1991. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/1110](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1110). Acesso em: 16 de outubro de 2021.
- TARUFFO, Michele. *Ensaio sobre o processo civil: escritos sobre processo e justiça civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- \_\_\_\_\_. **A atuação executiva dos direitos: perfis comparatísticos**. Trad. Teresa Celina de Arruda Alvim Pinto. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 15, n. 59, p. 72-97, jul. /set. 1990.
- VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
- \_\_\_\_\_. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. *Revista de Processo*, volume 284, p. 333-369. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro 2018.
- \_\_\_\_\_. **Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais**. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, volume 7, ano 4, p. 147-177. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho 2018.