



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE INTERVENÇÃO, CONTROLE  
DA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O IMPLEMENTO DO ESTADO IDEAL  
DE COISAS

Elmeson da Silva Balduino

Rio de Janeiro  
2023

ELMESON DA SILVA BALDUINO

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE INTERVENÇÃO, CONTROLE  
DA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O IMPLEMENTO DO ESTADO IDEAL  
DE COISAS

Artigo científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro em Especialização em Direito  
Processual Civil.

Professores Orientadores: Rafael Mario Iorio  
Filho e Ubirajara da Fonseca Neto.

Rio de Janeiro  
2023

## O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE INTERVENÇÃO, CONTROLE DA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O IMPLEMENTO DO ESTADO IDEAL DE COISAS

Elmeson da Silva Balduino  
Graduado pela Universidade Estácio de Sá. Advogado

**Resumo** – a implementação de políticas públicas é sempre matéria de debate no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A temática ganha maior relevo quando a omissão do Estado resulta um estado de desconformidade ou ilegalidade estruturada, sonogando o ideal tratamento de questões como saúde, assistência social, meio ambiente, trabalho, dentre outros direitos básicos. É nesse cenário que surgem controvérsias sobre os limites de intervenção e controle entre os Poderes, sobretudo, acerca do ativismo judicial levado a efeito em processos de grandes proporções, chamados pela doutrina processual moderna de Processos Estruturais, este tido como um mecanismo mais adequado para intervir na implementação de determina política ou determinar a reestruturação de uma organização ou ente.

**Palavras-chave** – Processo Civil. Processo Estrutural. Políticas Públicas. Desconformidade. Ilicitude. Exercício do Contraditório. Efetividade.

**Sumário** – Introdução. 1. O processo estrutural como mecanismo intervenção, implementação de políticas públicas frente à omissão do Estado em cumprir o seu papel constitucional, a separação de poderes e o ativismo judicial. 2. O procedimento estrutural, formação, instrução e decisão estrutural participada. 3. A execução da coisa julgada e as regras de transição para implementação do novo estado ideal de coisas através da decisão reestruturante. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a relevância do processo estrutural como meio legítimo de intervenção em políticas públicas diante da omissão do Poder Executivo em cumprir o seu papel constitucional e como meio de estabelecer um novo estado ideal de coisas por meio do litígio reestruturante.

Aborda a doutrina e jurisprudência a respeito do tema, discute aspectos processuais do litígio, a formação da coisa julgada em decisões em cascata sob o crivo da instrução probatória através da participação em contraditório adequado à luz da segurança jurídica e seu impacto na execução das medidas reestruturantes e, sobretudo, a intervenção do Poder Judiciário à esfera executiva e legislativa sem caracterizar ativismo judicial e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

O Código de Processo Civil não regular o procedimento, mas permite a adequação do modelo processual até então concebido e, a partir da flexibilização cria um novo sistema processual de grande proporção, com características próprias, que impõe uma transformação social corrigindo ilicitudes permanentes e assim estabelece um novo estado ideal de coisas, ou, ao menos o mais aceito.

Não é novidade que o Poder Judiciário é acionado para solucionar questões envolvendo políticas públicas no Brasil, decorrentes do estado de desorganização e de ilicitude permanente causada pela omissão do descumprimento de um dever ou mandamento constitucional. Entretanto, o Judiciário tem legitimidade para solucionar conflitos dessa natureza ou se está diante de ativismo judicial? A sistemática processual brasileira possui mecanismo suficiente para resolver os citados conflitos?

O primeiro capítulo aborda o surgimento do tema processo estrutural na acepção histórica, o conceito de problema estrutural e suas características; o reconhecimento da relevância e pertinência temática pelo Poder Judiciário aplicado em casos concretos e discute a crítica do ativismo judicial, ponto controvertido, frente ao princípio da Separação dos Poderes.

O segundo capítulo analisa aspectos processuais, procedimentais na formação do processo estrutural, a adequação e flexibilização das fontes variadas do ordenamento jurídico para cada litígio com sua especificidade; aborda a atuação dos polos de interesses por meio da representação adequada em contraditório; a mitigação da ampliação dos limites subjetivos da demanda, congruência e correlação.

O terceiro capítulo discute os aspectos da formação da decisão estrutural, a formação da coisa julgada e seus efeitos, o cumprimento de sentença por meio de medidas executivas para fins da reestruturação do novo estado ideal de coisas através de decisões de mérito escalonadas, com regras de transição, a luz da segurança jurídica e princípio da confiança.

O presente artigo é de natureza aplicada, desenvolvido pelo método dedutivo-indutivo, na qual se acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com a finalidade de argumentar e debater o tema delimitado.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, valendo-se do procedimento de pesquisa exploratório, com vistas a extrair de seu acervo bibliográfico, especificamente, nas doutrinas mais utilizadas sobre o tema, bem como na legislação e jurisprudência vigente para embasar sua tese.

## 1. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE INTERVENÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À OMISSÃO DO ESTADO EM CUMPRIR O SEU PAPEL CONSTITUCIONAL, A SEPARAÇÃO DE PODERES E O ATIVISMO JUDICIAL

O tema processo estrutural é sem dúvidas um dos mais complexos e intrigantes dos últimos anos e atraiu a doutrina brasileira, a comunidade acadêmica e jurídica, amplamente debatido e disseminado atualmente como litígios estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, ações estruturais, dentre outras nomenclaturas para designar um novo modelo de processo pensado para que direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil sejam concretizados pela via do Poder Judiciário.

O berço do processo estrutural, ou *structural litigation*, é os Estados Unidos, latente a partir do famoso caso *Brown v. Board of Education of Topeka* julgado pela *U.S. Supreme Court* em 1954 e posteriormente em 1955, estudado pelo jurista Owen Fiss e Mark Tushnet, tido como um pilar do estudo do que se denominou a *structural reforms*, que impôs termo a doutrina de segregação racial existente no sistema de educação estadunidense, rechaçando a doutrina até então dominante iguais, mas separados.<sup>1</sup>

A Suprema Corte Americana observou no caso concreto a existência de violação a direito constitucional básico, em especial, o acesso à educação, dando início a uma onda de reformas fundadas em reestruturação, como posteriormente a reforma do sistema prisional do Arkansas para assegurar o cumprimento das garantias fundamentais e sociais, não cumpridas pelo Estado, nascendo um novo modelo de processo voltado para o implemento de políticas públicas sob o crivo do Judiciário.

Edilson Vitorelli<sup>2</sup> defende que o processo estrutural na sua acepção conceitual é novidade no Brasil, entretanto, na prática já vem sendo realizado pelos juízes, Ministério Público e outros atores processuais faz tempo, intuitivamente, e destaca que o Supremo Tribunal Federal reconheceu como primeiro litígio estrutural a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF n.709<sup>3</sup>, sendo o reconhecimento da relevância dessas demandas a criação do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos em 2022.

---

<sup>1</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022. p.7.

<sup>2</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil estrutural teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p.11.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº709/DF*. Relator. Ministro Roberto Barroso. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos> >. Acesso em:19jul. 2023.

O Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos, Cadec<sup>4</sup>, tem como objetivo auxiliar o STF na resolução de processos voltados a reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição Federal e que exijam, para a concretização de direitos, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas.

Nesse contexto, é verdade que o Poder Judiciário passou a exercer com mais ênfase o seu papel institucional, sem que isso represente ativismo judicial, intervindo nas instituições burocráticas para eliminar qualquer hipótese de não concretização das garantias constitucionais.

O processo estrutural concebido pela doutrina pátria o conhece como sendo uma proposta clara e concreta de solução para os problemas reais que assolam o Brasil intervindo nas instituições, que na lição de Edilson Vitorelli<sup>5</sup>, são problemas de um país em que as instituições políticas e econômicas extrativistas bloqueiam mudanças significativas em políticas públicas e em atividades privadas porque o cenário de violação as beneficia.

É nesse cenário que o processo estrutural se insere, como alternativa para implementação de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, propondo por meio da demanda o debate plural, participativo envolvendo o máximo polo de interesses, sobretudo, os Poderes Executivo e Legislativo, para assim fomentar a transformação social necessária. Mas o que seria enfim o processo estrutural? Para Fredie Didier<sup>6</sup>, natural que, partindo do histórico sobre o assunto, se pretenda vincular a noção de processo estrutural aos casos em que se discutem questões altamente complexas, relativas a direitos fundamentais e em que se busca interferir na estrutura de entes ou instituições ou em políticas públicas.

É necessário conceituar o que seria um problema estrutural para assim se chegar ao que seria ou não processo estrutural. Nesse sentido, Fredie Didier com precisão destaca:

[...] 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 seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação) O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.[...].<sup>7</sup>

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Centro de Soluções Alternativas de Litígios. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias>>. Acesso em: 19jul.2023.

<sup>5</sup> VITORELLI. *op. cit.*, p.13.

<sup>6</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Notas sobre as decisões estruturantes*. Civil Procedure Review. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

<sup>7</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. Salvador: Jus Podium, 2022. p.602

Por outro lado, para Edilson Vitorelli o processo estrutural é litígio de natureza complexa, plurifatorial e estrutural existentes em nossa sociedade e em nosso país, características essenciais e específicas dos processos estruturais, em que se veiculam pretensões de natureza complexa, multifatorial e policêntrica, podendo ser definido como um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.

Diante dessas considerações, sobressai imediatamente a conclusão de que o processo civil em sua concepção clássica e tradicional, de índole marcadamente adversarial e individual, é insuficiente para uma tutela diferenciada e adequada dos litígios coletivos policêntricos.

O processo estrutural não resolve as questões com uma simples canetada, mas também não legitima a manutenção de estado permanente de ilicitude de violação constitucional, que geralmente tem por fundamento a desculpa de falta de recursos, restrições orçamentárias ou administrativas, quando na verdade compete ao Estado implementar o mínimo existências. Demande-se, então, a intervenção judicial qualificada sobre as estruturas políticas, públicas e privadas.

Na lição de Edilson Vitorelli <sup>8</sup>, a legislação brasileira é rica em direitos subjetivos não implementados, de declarações de boas intenções que nunca são capazes de se fazerem realidade na vida das pessoas, vulneráveis sujeitas aos impactos negativos das ações e omissões do Estado.

O Poder Judiciário se torna protagonista por meio do processo estrutural como agente transformador da realidade social, exercendo ativismo judicial equilibrado para que imponha aos demais poderes a obrigação de cumprir o seu dever constitucional.

Entretanto, a atuação do Judiciário nesse tipo de litígio ofende o Princípio Federativo da Separação dos Poderes?

Para Sérgio Cruz Arenhart<sup>9</sup> a questão perpassa pelo liberalismo do Estado, encontra-se a recorrente menção ao fato de os processos estruturais, alegadamente, atentarem contra nosso modelo constitucional de separação de Poderes (ou de divisão de funções estatais). Ainda

---

<sup>8</sup> VITORELLI. *op. cit.*, p.14.

<sup>9</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – processos estruturais e separação de poderes. *Revista de Processo*. São Paulo. Editora RT, vol. 331. ano 47. Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webrevistas/repro-revista-de-processo.html>>. Acesso em: 15jun.2023.

nessa toada, não é incomum que se procure rotular a técnica, pejorativamente, tal qual representasse hipótese indesejada de ativismo judicial.

Nesse contexto, entende-se que apesar das críticas a contrário senso, o processo estrutural em verdade não ofende o princípio federativo da separação dos poderes, já que ao Poder Judiciário compete exercer os freios e contrapesos mediante atuação jurisdicional, até porque pelo princípio da inafastabilidade de jurisdição ou acesso à justiça, não se excluirá da apreciação do Estado-Juiz lesão ou ameaça a direito.

E, sendo assim, uma vez que o Estado se queda omissão em implementar ou fazer cumprir determinada política pública ou social estar-se-á caracterizada a ofensa, lesão ou ao menos ameaça à direitos fundamentais, até porque o poder estatal não pode se eximir do seu dever constitucional de garantidor do mínimo existencial.

Não raro o Poder Judiciário é acionado para decidir sobre questão de saúde, educação, moraria, assistência social, todas políticas públicas renegadas por questões orçamentárias e políticas na maioria dos casos.

Cite-se como exemplo a REsp n.1.854.842/CE, de relatoria da Min. Nancy Andrighi, julgado em 02.06.2020, em que se reconheceu a partir de demanda autônoma, e uma falha estrutural no próprio funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no Município de Fortaleza, uma vez que inexistente programa de acolhimento familiar, além de faltar um trabalho coordenado dos envolvidos com todo o fluxo do acolhimento institucional, de modo a gerar a gravíssima naturalização da institucionalização excessiva, o que viola o direito básico à convivência familiar.<sup>10</sup>

Partindo-se, portanto, dessa premissa a crítica que por fim é adotada por aqueles que não defendem o processo estrutural é que o Poder Judiciário exercer ativismo judicial exacerbado ao adentrar o mérito de questões que competem ao Poder Executivo nas suas atribuições, que é aplicar e fazer valer as políticas públicas de saúde, assistência social, moradia, dentre indispensáveis, cai por terra, uma vez que caracterizado um estado de omissão continuada nasce a ilegalidade estruturada que autoriza a intervenção do Judiciário, não configurando ofensa ao pacto federativo.

O Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do Recurso Extraordinário n.684612<sup>11</sup> fixou em repercussão geral e, em caráter vinculante, o processo estrutural como

---

<sup>10</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.854.842/CE*. Relatora. Min. Nancy Andrighi. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/859491025/inteiro-teor-859491039>>. Acesso em: 15jun.2023.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n.684612/RJ*. Relator: Min. Ricardo Leandroski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos>>. Acesso em: 19.jul.2023.



método prioritário de intervenção judicial em políticas públicas, fixando no Tema n.698 a tese sobre os Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

Portanto, conclui-se que a intervenção do Poder Judiciário no caso é sutil de modo a criar a nova realidade social mediante medidas reestruturantes, seja na esfera pública, organizações ou entidades, necessárias ao estabelecimento de um estado ideal de coisas, cessando ilegalidades por meio de um processo complexo, participativo, dialogado e consensual, cuja análise será enfrentada a diante.

## **2. O PROCEDIMENTO ESTRUTURAL, FORMAÇÃO, INSTRUÇÃO E DECISÃO DE MÉRITO ESTRUTURAL PARTICIPADA**

A formação, instrução, meios probatórios e o como se comportam as partes em demandas dessa natureza são pontos que sem dúvidas gera debate na doutrina que se debruça sobre o estudo do processo estrutural. A multiplicidade de polos de interesses policêntricos dos envolvidos não raro gera discordâncias sobre a representação adequada e democrática de interesses, o que pode comprometer a formação da decisão de mérito que seja útil ao seu fim, que é o restabelecimento do estado ideal de coisas.

O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, em que se pretende alterar o estado de desconformidade, substituindo-o para um estado ideal de coisas<sup>12</sup>. Entretanto, para se alcançar o fim almejado o procedimento estrutural rompe com o primado do formalismo, instrumentalidade das formas, permeado pela flexibilidade da congruência e estabilização, não havendo regramento próprio definindo o modo de ser do processo.

O procedimento estruturante pode ser judicial ou extrajudicial. São exemplos de processo estrutural judicial as ações coletivas, que nem sempre possuíram conteúdo de litígio estrutural; ações individuais, que por vezes devido à matéria e natureza guarda relevante questão social que permeia um problema estrutural e assim pode ser tratada; inventários, ações

---

<sup>12</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 303. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: < <https://www.academia.edu> > . Acesso em: 19jul. 2023.

falimentares. Quanto ao extrajudicial, tem-se, por exemplo, os Termos de Ajuste de Conduta, TAC, formalizados pelo Ministério Público, que no geral tem finalidade estruturante.

Assim, a formação do litígio estrutural como todo processo se inicia a partir de uma pretensão posta em juízo, ou extrajudicial, que, entretanto, nos ensinamentos de Edilson Vitorelli<sup>13</sup> é preciso antes de tudo elaborar a fase pré-processual, essencial para preparação da petição inicial e conseqüente sucesso da fase processual e até mesmo para a via extrajudicial.

Para Vitorelli<sup>14</sup>, a fase pré-processual tem finalidade preparatória, partindo-se das premissas seguintes: a) definição do grupo de afetados pelo litígio, fase em que se busca ouvir o maior número de afetados, podendo ser realizadas audiências públicas, presenciais ou virtuais, proporcionando desse modo a participação ampla dos interessados. A participação inicial dos envolvidos contribui para melhor compreensão da extensão do dano e dos polos de interesses, convergentes e divergentes, de modo que delimitará a representatividade adequada para cada um desses grupos e subgrupos; b) elaboração de um plano de transformação estrutural.

O plano de transformação estrutural é a meta base inicial a ser atingida, ou seja, o que se almeja primeiramente se obter com o provimento jurisdicional, pois, essencial para que se formula minimamente o pedido, o qual nem sempre é possível de pronto se delimitar, podendo ser genérico, ante a natureza e complexidade da demanda, que na sua essência sofre mutações na fase de instrução<sup>15</sup>.

Segundo Fredie Didier<sup>16</sup> a demanda por sua vez é proposta observando as regras basilares do Código de Processo Civil, sobretudo transito de técnicas processuais diferenciadas, embasa o processo estrutural, o qual seguirá em formação mediante instrução pautada pela flexibilidade e amplitude, e nesse aspecto a ação não é compatível com os ditames das preclusões, sendo estas dinâmicas, pois, com o avançar do feito poderá ocorrer ampliação subjetiva e até objetiva da lide, ante os núcleos policêntricos de interesses que nem sempre são convergentes. Há, pois, flexibilidade da congruência objetiva e da estabilização da demanda, necessitando que seja feita interpretação dos artigos 141, 492 e 322, §2º, todos do Código de Processo Civil<sup>17</sup>, face a complexidade da causa.

A mitigação da congruência e estabilização da lide visa proporcionar o contraditório prévio e substancial, considerando que à medida que o processo caminha novos eventos

---

<sup>13</sup>VITORELLI. *Op. Cit.*, p.63

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>16</sup> DIDIER JR. *Op. Cit.*, p.629.

<sup>17</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 15jun. 2023.

decorrentes do problema estrutural ocorrer, e, com isso altera paulatinamente o objeto litigioso exigindo novas providências judiciais.

Nota-se que o processo estrutural, não se exaure simplesmente com aplicação das regras processuais do Código de Processo Civil, mas serve apenas de circuito-base. Daí, ao magistrado é dado fazer uso de multifontes, formando um procedimento próprio e adequado a demanda posta sob julgamento. Para Fredie Didier Jr<sup>18</sup> o juiz aplica a técnica especial de adequação pela denominada clausula geral de flexibilização procedimental contida no §2º do artigo 327 do Código de Processo Civil<sup>19</sup>.

O renomado jurista destaca que não existe um procedimento especial para ações que visem reestruturação de situações de desconformidade permanente e generalizada, mas existe um standard histórico, que bem pode ser utilizado como base para a organização do processo estrutural: o processo falimentar.

O processo falimentar serve de norte base para o processo estrutural por se tratar de norma que rege procedimento de caráter bifásico, ou seja, em duas fases bem delineadas, sendo: a) a primeira fase de apuração do problema e formação do plano; b) na segunda fase a implementação das medidas estruturantes da massa falida. Assemelha-se, portanto, ao processo estrutural.

A flexibilidade de procedimento é essencial para proporcionar a participação de terceiros, amplitude do objeto e pedidos mesmo no curso do processo, adequando o problema em questão a cada necessidade, instruindo-o através de investigação de questões de fato, por vezes difusas ou indeterminadas, otimizando-se desse modo a participação da legitimidade democrática do maior número de afetados, indispensável ao sucesso da fase de conhecimento.

A participação no litígio estrutural é questão que guarda contornos com o problema causador do dano. O problema pode afetar vários grupos nascendo com isso polos de interesses por vezes conflitantes, daí a necessidade da representação adequada, que pode ser cumprida pela Defensoria Pública, Ministério Público, entendidas, associações criadas para esse fim ou sociedades de advocacia, dentre outras. Surge, contudo, o problema da representação, visto que pode ocorrer conflito entre representados e representante.

---

<sup>18</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Notas sobre as decisões estruturantes*. Disponível em: < <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/138> >. Acesso em: 15jun. 2023.

<sup>19</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 15jun. 2023.

Edilson Vitorelli<sup>20</sup> demonstra íntima preocupação com a participação dos afetados e destaca que é realmente difícil não apenas definir quem é o grupo representado, mas também quais aspectos desse grupo, sua vontade, seus interesses ou suas perspectivas serão levadas em conta pelo representante. Desse modo propõe o que chama de teoria do processo estrutural fundada na complementariedade entre participação e representação.

Ainda, na lição do renomado jurista:

[...] O defeito na representação, portanto, não se dá se o representante deixa de agir exatamente como os representados agiriam, mas se perde a conexão com estes. Quanto maior e mais heterogêneo é o grupo, mais fácil é o rompimento dessa relação. O bom representante, portanto, não é uma mera interposta pessoa dos representados, sendo desejável sua atuação de acordo o que considera melhor para os seus constituintes [...].<sup>21</sup>

Marco Félix Jobim<sup>22</sup> destaca que o fio condutor de uma teoria do litígio estrutural passa pela legitimidade democrática de determinadas decisões judiciais. 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.

Nesse contexto, é indispensável que a legitimado coletivo deve agir para identificar os interesses dos grupos e subgrupos, de modo a proporcionar a adequada representação democrática, possibilitando a intervenção de terceiros, ou seja, de outros afetados com interesses específicos, até porque o litígio pode irradiar por um sem número de afetados, cada qual com suas vontades e particularidades. Não é empreitada fácil organizar a participação no processo estrutural de grandes proporções.

Resolvido o problema da representação passa-se a instrução probatória, onde ganha relevo os meios de prova atípicos, a exemplo da prova por estatística ou amostragem, pericial, dada a complexidade da demanda.

O amplo contraditório e instrução probatória contribuirá para melhor qualidade da decisão de mérito, conhecida como decisão estrutural, como sendo aquela que parte da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas a se alcançar (finalidade). Entretanto, embora a decisão seja de mérito, possui natureza jurídica dessa decisão

---

<sup>20</sup> VITORELLI. *Op. Cit.*, p.63.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>22</sup> JOBIM, Marco Félix. *Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais*. Processos estruturais. *Apud* Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Org.). Salvador: Juspodivm, 2019. p.845

principiologica, ou seja, de conteúdo complexo, prescrevendo uma norma aberta, posto que indica um preceito a ser atingido.

Para Fredie Didier Jr<sup>23</sup> a sentença estrutural tem a estrutura deôntica de uma norma-princípio. Segundo, pela 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.

Complementa Sérgio Cruz Arenhart<sup>24</sup> que outra característica marcante das decisões estruturais é que, muitas vezes, à decisão principal seguem-se inúmeras outras que têm por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores de modo a permitir a efetiva concretização do resultado visado pela decisão principal, chamada de provimentos em cascata.

Cuida-se de flexibilização a regra da congruência, vez que o legislador autorizou ao julgador ajustar decisão a realidade atual dos fatos, ou seja, no caso do processo estrutural segundo o cenário vigente ao tempo da prolação da decisão e não restrito aos termos da inicial, até porque durante a marcha da ação sobrevêm novas postulações, cada qual variada de acordo com os polos de interesses, necessitando, portanto, de adequação.

Com efeito, só é possível atingir a decisão meta depois de proporcionar a partir da legitimidade representativa a participação mais democrática e adequada possível, ouvindo-se os polos de interesses, lhes proporcionando a produção de todas as provas necessárias a fim de demonstrarem suas necessidades e expectativas, sob pena de se esvaziar toda finalidade do processo, que é a entrega do novo estado ideal de coisas. Com efeito, surge a próxima problemática: como implementar a decisão transformadora?

E, apesar de atingida a sentença meta, o processo não se exaure com simples decisão, sobrevivendo à segunda fase, talvez a mais importante, o cumprimento com a implementação das metas determinadas e esperadas, fase essa que geralmente onde surge maior amplitude de cognição, havendo também decisões de mérito. Esse ponto será objeto de análise no tópico a seguir, a qual se remete a leitura.

---

<sup>23</sup> DIDIER JR. *Op. Cit.*, p.629.

<sup>24</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2013, ano 38, vol. 225. Disponível em: < <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/78930>>. Acesso em: 17ago. 2023.

### **3. A EXECUÇÃO DA COISA JULGADA E AS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ESTADO IDEAL DE COISAS ATRAVÉS DA DECISÃO REESTRUTURANTE**

A sentença no processo estrutural dada a natureza e complexidade da causa de pedir e pedidos por vezes genéricos se limita a traçar diretrizes para a proteção do direito tutelado, ou seja, aponta para um estado ideal de coisas a ser alcançado.

Segundo Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria<sup>25</sup> destaca que a sentença estrutural precisa, não apenas abarcar múltiplos interesses policêntricos, mas ter sido respaldada no contraditório influente e não surpresa efetivo dos interessados, tendo o processo como foco no resultado, no ilícito, no dano, e não no sujeito que teria dado causa ao problema.

Dessa premissa extrai-se que a sentença estrutural está voltada para o futuro, sendo, portanto, prospectiva, já que o processo visa estabelecer o novo estado de coisas justo, adequado e ideal, de forma que seja reestruturada uma organização ou instituição, ao contrário do processo tradicional bipolar em que a sentença é voltada para a reparação de danos, portanto, voltada para o passado.

Nessa linha, destaca Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria<sup>26</sup> citando ensinamos do jurista Owen Fiss essa feição prospectiva nas sentenças estrutural consiste nas medidas que estabelecem a prática de determinado ato ou regulamentação de certo comportamento para que o dano não volte a acontecer.

Assim sendo, é verdadeiro afirmar que as sentenças proferidas nos processos estruturais, em sua grande maioria, são condenatórias ou determinativas de cumprimento de determinada obrigação de fazer ou não fazer, levando em consideração na sua formação a flexibilidade, transição de técnicas diferenciadas procedimentais, como a participação de todos os atos multipolares, ou por meio de solução consensual.

Para Sergio Cruz Arenhart<sup>27</sup> é possível que a sentença na disponha sobre todas as obrigações dos atores processuais podendo apontar apenas para um fim que se espera atingir com o encerramento da execução.

Nesse passo, a fase de execução guarda maior relevância no processo estrutural, pois, é nela em que se aferirá como será implementado o plano meta traçado na coisa julgada, isso

---

<sup>25</sup> FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 178.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.180.

<sup>27</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022. p.184

porque é imensurável de imediato delimitar os atos a serem executados para o rompimento da realidade e estabelecimento do novo estado ideal de coisas.

Para Fredie Didier Jr<sup>28</sup> inaugura-se a segunda fase do processo estrutural com a implementação das medidas necessárias para atingir a meta estabelecida, não querendo dizer que não haverá cognição. Para o jurista a cognição na execução é tão ou mais importante de que identificar a meta a ser atingida é saber como e quais meios serão utilizados ao seu alcance.

A questão é como executar a sentença estrutural e implementar a nova realidade? Isso não é tarefa fácil, pois, estar-se rompendo com uma realidade de estado ilícito de coisas que geralmente enraizado na organização ou estrutura política. Não se rompe com uma realidade de uma hora para hora.

Para Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria<sup>29</sup> a solução está na utilização do procedimento de liquidação de sentença de que trata o artigo 509 do CPC<sup>30</sup>, devendo proceder inicialmente à quantificação das obrigações a serem cumpridas por cada ator no processo, criando-se metas, planos submetidos a revisões periódicas com a participação dos lesados através de legitimados ou entidades para essa finalidade.

Entretanto, é preciso definir o tempo, modo e grau de reestruturação, do regime de transição e da forma de avaliação e fiscalização das medidas estruturantes.

Fredie Dider Jr<sup>31</sup> destaca que a decisão estrutural deve ter um tempo de maturação na sua implementação para que a reestruturação seja não só efetiva como duradoura. Daí a necessidade de decisões interlocutória determinando medidas paliativas e urgentes, refazendo-as, até que se atinja a finalidade, uma a uma. Denota-se que nesses casos o regime das estabilidades das decisões interlocutórias são mitigados e flexibilizados.

Deve-se então estabelecer um regime de transição. E nesse ponto é aplicável o disposto no artigo 23 da LINDIB<sup>32</sup>, introduzido pela lei n.13.655/18, sendo o comando legal a cláusula geral transição, uma vez que a essência do processo estrutural é implementar uma transição entre os estados de coisas. Busca-se com isso a proteção da confiança e segurança jurídica.

O juiz ao determinar a execução da sentença estrutural, depois de traçado o plano base com a meta a ser atingida, primeiramente deve observar o regime de transição, que não pode ser desproporcional, sob pena de ferir a proteção da confiança e segurança jurídica.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 459.

<sup>29</sup> FÁRIA, *op. cit.*, p.180

<sup>30</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 15jun. 2023.

<sup>31</sup> ARENHART, *op. cit.*, p. 459.

<sup>32</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) >. Acesso em: 21jul. 2023.

Nesse momento atrai a aplicação de fontes variadas do ordenamento jurídico para conferir efetividade as medidas necessárias à implementação do estado ideal de coisas. A exemplo, a doutrina de Fredie Didier<sup>33</sup> Jr cita o artigo 99 da Lei de Falências<sup>34</sup>, que dispõe sobre a figura do administrador judicial, ou seja, poderá ser nomeado um auxiliar do juiz para exercer a gestão do plano e das medidas de implementação e execução. No mesmo sentido a figura do interventor judicial de que trata o artigo 107, da Lei n.12.529/11<sup>35</sup>, Lei de Defesa da Concorrência.

Destaque-se que o magistrado poderá se valer das medidas executivas típicas e atípicas de que tratam o artigo 139, inciso IV, e artigo 536, §1º, do CPC<sup>36</sup>, atuando ativamente determinando meios indutivos e coercitivos se necessários ao cumprimento do plano meta determinando na coisa julgada. Pontue-se, ainda, que os negócios processuais de que trata o artigo 190 do CPC<sup>37</sup> são amplamente aceitos na execução, muito mais que na fase de formação da sentença estrutural.

Sob esse prisma é possível depreender, em primeira análise, que a execução estrutural é de fácil cumprimento, porém, não raro a realidade prática é totalmente diferente. Isso porque, como destaca Vitorelli<sup>38</sup>, no Brasil o problema que surge na fase da execução e que o sistema recursal prolonga o processo e quando se atinge a fase de cumprimento a realidade do estado de coisas já se transformou e não é mais aquele planejado na meta. Com isso, a solução será a cognição na execução, quando então o juiz proferirá decisões complementares de conteúdo decisório, nomeada por Sérgio Cruz Arenhart<sup>39</sup> de decisões em cascata, solucionando problemas surgidos, caso a caso.

Por fim, a atividade executiva pode ser delegada à entidade, como as denominadas claims resolution facilities, ou seja, um terceiro com infraestrutura de resolução de conflitos coletivos, como cita Fredie Didier Jr<sup>40</sup> a exemplo da Fundação Renova, entidade criada por termo de ajuste de conduta, negócio jurídico processual, entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e outras no fatídico desastre de Mariana/MG em 2002.

---

<sup>33</sup> DIDIER JR. *Op. Cit.*, p.630.

<sup>34</sup> BRASIL. *Lei n. 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm)>. Acesso em: 21jul. 2023.

<sup>35</sup> BRASIL. *Lei n. 12.529*, de 30 de novembro de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em: 21jul.2023.

<sup>36</sup> ARENHART, *op. cit.*, p.459.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p.459.

<sup>38</sup> VITORELLI. *op. cit.*, p.70.

<sup>39</sup> ARENHART, *op. cit.*, p.450.

<sup>40</sup> DIDIER JR. *Op. Cit.*, p.579.



Portanto, a execução das medidas executivas para que tenham efetividade e utilidade depende de multifatores, dentre eles, participação, gestão organizada do juiz na condução e fiscalização das medidas, utilizando se necessário os meios indutivo e coercitivo, devendo se valer de auxílio de terceiros para implementar o novo estado ideal de coisas, respeitada a transição proporcional e equânime. Entretanto, a realidade fática ao tempo da execução pode ter alterado todo o cenário, de modo que surgiram novas questões a serem decididas mesmo na pendência do título, reiniciando-se um novo ciclo de debates, ou seja, não é tarefa fácil erradicar um estado ilegal de coisas.

## CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o presente trabalho objetivou demonstrar a relevância do processo estrutural no sistema processual como o meio legítimo de intervenção em políticas públicas pelo Judiciário, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a exemplo disso o recente julgamento proferido em 03/10/2023, o estado de coisas inconstitucional, responsável por violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro por meio ADPF n.347, concedendo prazo para que o governo federal elabore um plano de intervenção para resolver a situação, com diretrizes para reduzir a superlotação dos presídios.

Para o reestabelecimento de um estado ideal de coisas mediante um fazer ou não fazer imposto ao Estado ou organização, extinguindo com isso a desconformidade estruturada, ilícita e permanente até então vigente. Buscou-se a partir dos apontamentos da doutrina e da jurisprudência esclarecer os contornos da formação desse tipo de litígio.

No primeiro capítulo demonstrou-se que o processo estrutural é o mecanismo processual adequada que legitima o Poder Judiciário a intervir na implementação de políticas públicas, sem que isso represente ativismo judicial, contanto que se observe a ampla defesa e contraditório, este ainda de maior relevância nesse tipo de litígio, sendo proporcionada a maior participação através de um processo policêntrico, multipolar e participativo, comportando adaptação de rito para cada tipo de litígio, pautado, pois, na flexibilização e mitigação da congruência e correlação para melhor instrução do feito.

No segundo capítulo o trabalho abordou a participação no litígio estrutural como ponto essencial indispensável para melhor qualidade da sentença estrutural, ou seja, o encerramento da primeira fase do processo em que se estabelece a meta a ser atingida, conceituada pela doutrina como decisão meta, prospectiva. O contraditório influente e participativo é ponto que merece reflexões, considerando que nos litígios estruturais o problema afeta polos de interesses

diversos, daí a necessidade de criar planos de representação adequada, pois, do contrário pode-se ter uma sentença sem efeito algum para o afetado ao final.

No último capítulo estudou-se que a partir da formação do processo estrutural mediante reconhecimento do estado de ilicitude, definida a meta através da sentença prospectiva, inicia-se o desafio maior, que é a liquidação execução das medidas, inaugurando-se a segunda fase do processo estrutural, onde comporta a maior cognição, talvez a mais importante.

É certo que o estudo do tema vai além e que sua compreensão está em evolução dada a sua complexidade.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2013, ano 38, vol. 225. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/78930>>. Acesso em: 17ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022.

\_\_\_\_\_, Sérgio Cruz; Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – processos estruturais e separação de poderes. *Revista de Processo*. São Paulo. Editora RT, vol. 331. ano 47. Disponível em: <<https://www.thomsonreuters.com.br/pt/juridico/webvistas/repro- revista-deprocesso.html>> . Acesso em: 15jun.2023.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) >. Acesso em: 21jul. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm)>. Acesso em: 21jul. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.529*, de 30 de novembro de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em: 21jul.2023.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 15jun. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 15jun. 2023.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 15jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.854.842/CE*. Relatora. Min.Nancy Andrichi. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/859491025/inteiro-teor-859491039>>. Acesso em: 15jun.2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n°709/DF*. Relator. Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos>>. Acesso em: 19jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Centro de Soluções Alternativas de Litígios. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/noticias>>. Acesso em: 19jul.2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE n.684612/RJ*. Relator: Min. Ricardo Leandroski. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos> >. Acesso em: 19.jul.2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE n.684612/RJ*. Relator: Min. Ricardo Leandroski. Disponível em:< <https://portal.stf.jus.br/processos> >. Acesso em: 19.jul.2023.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. Salvador: Jus Podvium, 2022.

\_\_\_\_\_, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 303. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: < <https://www.academia.edu> > . Acesso em: 19jul. 2023.

\_\_\_\_\_, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Notas sobre as decisões estruturantes*. Disponível em:<<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022.

JOBIM, Marco Félix. *Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais*. Processos estruturais. *Apud* Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Org.). Salvador: Juspodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil estrutural teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.