

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: André Murilo Parente Nogueira; Celso Hiroshi Iocohama; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-567-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPq.

Honrados, recebemos a grata missão de coordenar os trabalhos e realizar a apresentação dos artigos publicados no Grupo de Trabalho (GT) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, do IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado de 22 a 26 de junho de 2026, com apoio institucional da Instituição Toledo de Ensino, de Bauru/SP. A grandeza do CONPEDI, notadamente em seus encontros virtuais que ampliam e democratizam sobremaneira a produção científica do Direito, envaidece ainda mais a todos nós que, em certa medida, contribuímos para a realização deste sempre produtivo Encontro, o maior de todo o Brasil dessa natureza.

Nesse evento, o GT de PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I apresentou 17 artigos. Coordenado pelos Professores Doutores André Murilo Parente Nogueira, Celso Hiroshi Iocohama e Magno Federici Gomes, o GT abordou a importância da efetividade da justiça em suas várias dimensões, especialmente em relação à tutela jurisdicional brasileira e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Os trabalhos examinaram problemas processuais decorrentes da regulação legal e da prática dos Tribunais, com base em estratégias teóricas ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo, nacional e internacional.

INCONSTITUCIONAL, PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE COMPARADA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 154/2024 DO CNJ, A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO e O CONCEITO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO É O QUE O STF PENSA E COMO A AXIOLOGIA MUDA TUDO;

(ii) O segundo Bloco cuidou da temática atrelada à tutela coletiva e processos estruturais, sendo composto pela discussão dos artigos nominados: DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO PARA A FORMAÇÃO PARTICIPADA DO MÉRITO PROCESSUAL NAS AÇÕES COLETIVAS, CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: ANÁLISE A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO, PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SOBRE OS CAMINHOS DA JURISDIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL e PROCESSOS ESTRUTURAIS: A ATUAÇÃO DIALÓGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA;

(iii) O terceiro Bloco, por fim, versou sobre temas mais diversificados relacionados ao processo civil e à execução fiscal, com apresentação e debates sobre as seguintes pesquisas: DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA POR CONVENÇÃO DAS PARTES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A INJUSTIÇA EPISTÊMICA COMO PARADIGMA DA INTERPRETAÇÃO E VALORAÇÃO DA PROVA ORAL NO PROCESSO JUDICIAL, PARIDADE DE ARMAS E PROVA DIGITAL: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA INICIATIVA PROBATÓRIA DA DEFESA NO PROCESSO CONTEMPORÂNEO, A EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA EM CRISE: UM OLHAR A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022, A EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: UMA ANÁLISE DO TEMA 1.184 DO STF E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ, A (IM)

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade líquida.

A riqueza das pesquisas, a qualidade dos artigos e os ricos debates havidos durante os trabalhos do GT deram forma e conteúdo a essa obra. Ainda, a qualidade dos pesquisadores — de graduandos a professores titulados — torna ainda mais jubilosa a missão que nos fora conferida para a direção do GT no CONPEDI. A todos esses estudiosos da Ciência Jurídica, nossos mais efusivos aplausos.

A missão de apresentação dessa coletânea é ainda mais gratificante porque ela é formada por textos da mais elevada qualidade, frutos das mais ricas pesquisas sobre processo civil e com abordagens absolutamente contemporâneas e inquietantes, revelando o compromisso epistemológico de autores e autoras que, de maneira tão salutar, dão vida à pesquisa acadêmica.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à jurisdição sustentável, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, será empregada para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Rejubilamo-nos em poder apresentar essa coletânea e colaborar para a continuidade da profusão da pesquisa científica em um evento tão grandioso, salutar e necessário como o CONPEDI que, mais uma vez, revela o seu compromisso com o saber da Ciência Jurídica, com o pensamento crítico e reflexivo e com a propagação do conhecimento teórico que acompanha a evolução da nossa sociedade, manejando o saber como ferramenta de

Somente nos resta convidar a todos para uma leitura rica, aprazível e repleta de reflexões éticas, morais e jurídicas, que nos levam a navegar nos mares do conhecimento do Direito! Sintam-se provocados à leitura e tão agraciados quanto nós nos sentimos.

Em 06 de julho de 2026.

André Murilo Parente Nogueira - andrenogueira@aftn.com.br

Instituição Toledo de Ensino – Botucatu

Celso Hiroshi Iocohama - celso@prof.unipar.br

Universidade Paranaense (UNIPAR)

Magno Federici Gomes – magno.federici@ufjf.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

**CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS:
ANÁLISE A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO**

**INTRODUCTORY CONSIDERATIONS ON STRUCTURAL PROCESSES: AN
ANALYSIS BASED ON THE COAL PUBLIC CIVIL ACTION**

**Bernardo Augusto da Costa Pereira ¹
Michel Ferro e Silva ²**

Resumo

O artigo analisa os processos estruturais, tema que vem ganhando crescente relevância no direito brasileiro contemporâneo, especialmente no âmbito constitucional e processual civil. Inicialmente, o texto diferencia os conceitos de problema estrutural, litígio estrutural e processo estrutural, demonstrando que este último surge quando se busca, por meio da atuação jurisdicional, reorganizar uma estrutura pública ou privada marcada por um estado de desconformidade permanente. Destaca-se que o processo estrutural possui natureza programática, pois objetiva implementar mudanças graduais e duradouras capazes de transformar situações complexas e coletivas. O estudo ressalta ainda que tais processos ultrapassam a lógica tradicional bipolar do processo civil, envolvendo múltiplos interesses, elevada complexidade e intensa necessidade de diálogo institucional. O artigo também discute a ausência de procedimento específico para demandas estruturais, observando que elas normalmente se desenvolvem por meio de ações com forte atuação do Poder Judiciário na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Nesse contexto, analisa-se a tensão existente entre a atuação judicial e o princípio da separação dos poderes, destacando o entendimento consolidado do STF no sentido de admitir intervenção judicial excepcional para garantir direitos fundamentais. Por fim, o artigo examina o caso da ACP do carvão em Criciúma, demonstrando na prática como um processo estrutural pode durar décadas, exigir participação de diversos atores sociais e depender de soluções consensuais, técnicas e progressivas para alcançar o objeto pretendido. A conclusão destaca que os processos estruturais representam importante instrumento de transformação social e efetivação de direitos fundamentais, exigindo atuação cooperativa, flexível e contínua dos órgãos judiciais.

Brazilian law, especially in constitutional and civil procedural fields. It distinguishes the concepts of structural problem, structural litigation, and structural process, explaining that the latter arises when judicial intervention seeks to reorganize public or private structures affected by persistent illegality or dysfunction. Structural processes have a programmatic nature, aiming at gradual and lasting transformations capable of resolving complex collective issues. The study emphasizes that these processes surpass the traditional bipolar model of civil procedure because they involve multiple interests, institutional complexity, and continuous dialogue among various actors. It also notes the absence of a specific procedural framework for structural demands, which generally develop through strong judicial participation in the formulation and supervision of public policies. The article further examines the tension between judicial intervention and the principle of separation of powers, highlighting the consolidated position of the STF that exceptionally admits judicial action to ensure the protection of fundamental rights. Finally, the text analyzes the Public Civil Action concerning coal mining in Criciúma as a practical example of a structural process. The case demonstrates how such litigation may extend for decades, require the participation of different social actors, and depend on technical, consensual, and progressive solutions. The conclusion stresses that structural processes are essential instruments for social transformation and the effective realization of fundamental rights, demanding cooperative, flexible, and continuous action from judicial institutions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil procedure, Structural procedure, Structural lawsuits, Public policies, Judicial activism

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar aspectos introdutórios dos processos estruturais tratando, brevemente, de temas centrais para a compreensão deste fenômeno que ganha cada vez mais espaço no campo jurídico, tanto doutrinário, como jurisprudencial.

O trabalho inicia discutindo e analisando os processos estruturais, sua nomenclatura, importância e origem. Os conceitos de litígio estrutural e processo estrutural são debatidos e conectados, bem como analisam-se as características deste último. Sua origem histórica, bem como intervenção em políticas públicas, questões procedimentais e aplicação do Código de Processo Civil também são pontuadas.

Encerrado este panorama, estuda-se a ACP do carvão, demanda estrutural que se prolonga há 30 anos, permitindo que se identifiquem as características estudadas, aplicando-as no caso concreto. Para corroborar o presente estudo foi utilizada, majoritariamente, moderna doutrina, estrangeira e nacional, bem como entendimentos jurisprudenciais.

Trata-se de tema que ganha cada vez mais espaço no âmbito constitucional e processual brasileiro, especialmente neste momento (2026) em que o Código de Processo Civil completa 10 anos de vigência. Não é possível discutir o direito atualmente sem enfrentar as complexidades das demandas estruturais, realidade já reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal.

2. LITÍGIO ESTRUTURAL, PROCESSO ESTRUTURAL E A QUESTÃO DA NOMENCLATURA

A primeira questão a ser trabalhada para a correta compreensão do tema, é delimitar, nacionalmente, a conceituação de processo estrutural. O tema entrou em voga recentemente, mas já há crescente produção bibliográfica¹. Para tanto, é vital compreender dois conceitos prévios: problema estrutural e litígio estrutural.

¹ Entre os autores que estudam e escrevem sobre o tema temos, entre outros que também constam nas referências deste trabalho: Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., Rafael Alexandria de Oliveira, Edilson Vitorelli, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna, Marco Felix Jobim, Gisele Góes, Henrique Mouta, Matheus Casimiro.

O problema estrutural se configura a partir de um estado de coisa que necessita de reestruturação (ou de reorganização); há a existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade não ilícita, mas indesejada. Desta forma, o processo estrutural é aquele que versa sobre um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, cujo objetivo é substituir o estado de desconformidade por um estado ideal de coisas (DIDIER JR., ZANETTI JR., OLIVEIRA, 2020, p. 3-4).

Vitorelli (2020, p. 65), por sua vez, leciona que “um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio”. O autor observa ainda que essa reestruturação será feita por intermédio de um plano implementado ao longo de um determinado tempo e com o propósito de transformar o comportamento da estrutura para o futuro (VITORELLI, 2020, p. 65). Portanto, o processo estrutural é um processo-programa, que pretende implementar um plano de “alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituição cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio evolua” (VITORELLI, 2020, P. 65).

Apesar das diferenciações existentes nas teorias dos autores², temos como aspecto comum que o processo estrutural visa solucionar um problema estrutural que é judicializado – ou seja, um litígio estrutural.

Portanto, o processo estrutural, ou estruturante ou reestruturante é aquele em que, pela via judicial, se pretende a reorganização de uma estrutura pública ou privada, que se encontra em um estado de desconformidade estruturada. Há, deste modo, um litígio estrutural. O objetivo, portanto, é substituir o estado de desconformidade por um estado ideal de coisas, nos termos do nosso ordenamento jurídico.

Os conceitos de litígio estrutural, e o de processo estruturante, portanto, são próximos, mas distintos. A mera existência de um problema estrutural não enseja a propositura de uma ação estrutural, nem o surgimento de um processo estruturante, vez que a demanda judicial pode não pretender reestruturar aquela situação.

É o que acontece quando, em demanda coletiva, requer-se meramente indenização pecuniária, sem um aprofundamento maior na causa que gerou o litígio. Processos

² Apenas para fins exemplificativos, Vitorelli entende que os processos estruturantes são sempre coletivos, enquanto que Didier Jr., Zanetti Jr. e Oliveira discordam disto.

estruturantes são complexos, longos, caros e requerem uma atenção diferenciada, especialmente por parte do Judiciário. Em verdade, esses processos muitas vezes provocam a necessidade de revisitação, revisão e diálogo cooperativo entre os Poderes do Estado.

A lição de Fiss (1985, p. 38) merece transcrição, ao comparar características básicas da adjudicação tradicional com as ações estruturantes:

The party structure of the dispute resolution lawsuit reflects this individualistic bias; one neighbor is pitted against another while the judge stands between them as passive umpire. The structural lawsuit defies this triadic form. Not two but a multiplicity of parties are involved. Moreover, the groups or organizations denominated parties are likely to be internally divided on the issues being adjudicated, and thus the antagonism between the parties is not binary. What we find in structural lawsuit is an array of competing interests and perspectives on a number of issues, organized around a single decisional agency, the judge.

Em sentido próximo, Chayes (1976, p. 1284), ao tratar da temática *public law litigation* aponta algumas características que também são marcantes nos processos estruturantes:

(...) The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation. The traditional adversary relationship is suffused and intermixed with negotiation and mediating processes at every point. The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders – masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of ongoing relief, which have widespread effects on persons not before court and require de judge's continuing involvement in administration and implementation (...).

Todavia, é importante esclarecer, conforme aponta Vitorelli (2020, p. 74-79), que apesar de características comuns, *public law litigation* e litígios estruturantes (*structural litigation*) não são sinônimos. Os últimos advêm das lições desenvolvidas por Owen Fiss. Processos de interesse público não buscam, necessariamente, uma reestruturação de estado desconforme, e possuem como alvo apenas o Estado. São, portanto, próximos, mas não idênticos.

O fato é que há vários interesses em jogo. Utilizando como exemplo tragédias ambientais, é possível perceber pretensões diversas de subgrupos distintos, os quais estariam, em tese, representados pelo legitimado ativo: de cada pessoa envolvido no desastre, das empresas mineradoras, dos entes públicos (Município, Estado, União), comunidades tradicionais, empresas de turismo, etc.

A complexidade do caso estrutural fica patente com o exemplo acima. Há claramente vários centros de interesse (multipolaridade/policentria) dentro do mesmo polo

processual, que não poderão ser representados simplesmente como se fosse uma demanda individual com interesse linear: Autor x Réu. Há a busca por uma legitimidade adequada.

Além disto, há complexidade elevada, e uma lógica prospectiva altamente mutável, que faz com que as decisões judiciais tenham de ser paulatinas, em cascata, sob pena de não poder alterar uma estrutura inadequada consolidada. Especialmente em casos que envolvem políticas públicas essa observação se faz relevante.

A análise do tema, portanto, ultrapassa, e muito, a visão individualista de polos totalmente antagônicos na relação processual.

Note-se que a multipolaridade não é o que caracteriza um processo estrutural; o que o caracteriza, basicamente, é o objetivo de modificar um estado de desconformidade estruturada. Isto é relevante, porque a multipolaridade pode dar origem, por exemplo, a diversas ações individuais, ou a ações coletivas sem pretensão reestruturante – que são a maioria.

É importante destacar, também, que o processo estruturante não possui um procedimento próprio: a pretensão estrutural pode se materializar por meio de procedimento individual, ou coletivo, comum ou especial. Sem dúvida, dado o impacto da desestruturação observada a tendência é que a questão venha a ser discutida por meio de uma ação coletiva.

Atualmente são comuns diversas demandas estruturais veiculadas via Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)³. Sendo uma ação de controle de constitucionalidade é julgada pelo STF, de modo que possui também forte caráter simbólico. Neste sentido, Casimiro e Marmelstein (2022, p. 435-436) afirmam que o Supremo Tribunal Federal pode desempenhar um importante papel de fórum de protestos em processos estruturais, sendo que suas decisões podem, num primeiro momento, produzir mais efeitos simbólicos do que materiais (que terão repercussão em médio e longo prazos), trazendo alívio para os grupos vulneráveis que buscaram a tutela jurisdicional para a proteção de seus direitos fundamentais.

Uma vez que não há procedimento especial próprio para demandas estruturais, nota-se que a Ação Civil Pública, coletiva por natureza, possui condão de tutelar de forma mais adequada os interesses em jogo, permitindo participação mais ativa dos interessados,

³ Exemplificativamente podem ser citadas: ADPF n. 347 – Estado de Coisas Inconstitucionais em presídios; ADPF n. 635 - ADPF das favelas; ADPF n. 976 - população em situação de rua.

bem como proximidade com a situação de desconformidade estruturada. Todavia, uma vez que a causa iniciará no 1º grau, o lapso temporal deste processo pode se tornar um empecilho, especialmente em situações em que não haja autocomposição.

Já a ADPF possui forte carga política e simbólica, já iniciando no STF. Isto, contudo, pode gerar atrito entre os poderes, especialmente em demandas que versam sobre políticas públicas.

Debater até que ponto o Judiciário pode, e se pode, decidir temas afeitos aos outros Poderes é também discutir a questão do(s) Ativismo(s) Judicial(is). Em termos práticos, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado no sentido de autorizar o controle judicial de políticas públicas, especialmente quando se trata de direitos fundamentais⁴. A doutrina também converge neste sentido. Contudo, isto não muda o fato de que é um ambiente de difícil atuação e politicamente instável, vide as discussões múltiplas decorrentes da Covid-19 (lockdowns; internações; vacinas; comprovantes de imunização, etc).

Em julho de 2023 foi reconhecida a repercussão geral no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612, pelo Supremo Tribunal Federal, em que se debateu os limites da atuação do Poder Judiciário em determinar medidas ao Estado, pelos poderes Executivo e Legislativo.

No julgado, o STF se manifestou no sentido de que, ainda que perfeitamente cabível a intervenção judicial em políticas públicas, não devendo ser considerada afronta à separação de poderes, esta deve acontecer excepcionalmente e seguindo critérios específicos.

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e

⁴ Exemplificativamente: Pleno. SL 47-AgR/PE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 29.04.10; 1ª Turma. RE 628.159-AgR/MA. Rel. Min. Rosa Weber, Dje 14.08.13; 1ª Turma. AI 810.410-AgR/GO. Rel. Min. Dias Toffoli. Dje 07.08.13; 2ª Turma. RE 700.227-ED/AC. Rel. Min. Carmen Lúcia. Dje 29.05.13; 2ª Turma. RE 563.144-AgR/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 15.04.13.

pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)⁵.

A temática é profundamente ligada aos litígios e processos estruturais, o que demanda cuidado na análise da Separação entre os Poderes da República⁶.

O processo estrutural é ambiente propício para soluções que privilegiam o consenso e o diálogo interinstitucional. A atuação do Supremo Tribunal Federal por meio de decisão cooperativa estruturante não se mostra como mero convite para a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, revelando-se “genuína ordem judicial, fixada no aberto escopo de tutelar de forma razoável os direitos fundamentais eventualmente violados ou ameaçados”(ARENHART; JOBIM; OSNA, 2022, p. 226).

Questão relevante é perceber que a temática é tratada a partir de diversas nomenclaturas: processo estrutural, processo estruturante, processo reestruturante, entre outras. Por mais que elas sejam comumente usadas como sinônimos, há uma nomenclatura mais adequada?

Os debates acerca dos processos estruturantes não estão restritos ao ordenamento jurídico brasileiro, nem são questões inéditas, revelando um ativismo judicial, produto da expansão da ideologia neoconstitucional (PUGA, 2014, p. 46).

De fato, aponta-se que o primeiro caso de processo estruturante foi o conhecido caso *Brown v. board of education II* (1955). A *Supreme Court of the United States* (SCOTUS) decidiu que a dessegregação entre negros e brancos deveria ser realizada de forma progressiva, adotando-se medidas que eliminassem de forma paulatina os obstáculos da discriminação⁷. Autorizou-se a criação de planos os quais seriam acompanhados pelo Poder Judiciário local: a execução da decisão seria feita com base nas peculiaridades de cada região⁸. O objetivo era superar um estado desestruturado (racismo nas escolas), mas

⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 684.612 / RJ. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 03.07.2023.

⁶ Neste sentido, vide: ARAÚJO, José Henrique Mouta; PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. **Processo estruturais e a necessária revisitação ao princípio da separação de poderes**. In. VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. *Coletivização e unidade do direito v. IV*. Londrina: Thoth, 2023.

⁷ Para uma análise mais detida sobre o tema, vide: PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Processos estruturantes no direito brasileiro: breves reflexões sobre este (não) tão novo paradigma processual**. In. VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. *Coletivização e unidade do direito v. III – estudos em homenagem ao professor Sérgio Cruz Arenhart*. Londrina: Thoth, 2022.

⁸ U. S. SUPREME COURT. **Brown v. Board of Education of Topeka II**, 1955.

percebeu-se que não se alcançaria tal desiderato com uma decisão “tudo ou nada”. Nesse sentido é a lição de Fiss (1985, p. 37):

Structural reform emerged as a distinctive form of constitutional litigation largely in response to the dictates of Brown v. Board of Education. It emerged in the 1960s and reflected the special imperatives of school desegregation. Its scope was broadened in the late 1960s and early 1970s to include challenges to unconstitutional practices of the police, prisons, mental hospitals, institutions for the mentally retarded, prosecutorial agencies, public housing, and public employment. Its scope became as broad as the modern state itself (...).

Acerca das nomenclaturas usadas no direito brasileiro, Marçal (2020, p. 36-37) faz ponderações importantes. Aponta que o uso da expressão “processos estruturais” provavelmente adveio da terminologia usada por Fiss (*structural injunctions*), mas que não seria ideal; só seria adequado se as medidas aplicadas pelo Judiciário fossem elas mesmas a essência (a estrutura) do que se pretende modificar, o que como regra não ocorre, vez que tais medidas são a via de implementação das mudanças, e não as mudanças em si. Por isso as expressões estruturantes ou estruturais não seriam as mais adequadas.

O uso dos termos ações estruturais/estruturantes e processos estruturantes também não seriam adequadas. Não se deve confundir ação com tutela, utilizando o *nomem iuris* à ação, sendo mais adequado demanda estruturante. Quanto à discussão processo/procedimento, defende que a melhor opção seria procedimento estruturante, quando o foco for tratar da cadeia de atos, apesar de não identificar maiores complicações dada o uso corriqueiro do termo processo de conhecimento/execução (MARÇAL, 2020, p. 38-39).

Algumas considerações merecem ser feitas. Primeiramente, entre os termos estrutural/estruturante/reestruturante, as medidas estudadas buscam modificar um estado indesejado de coisas, rumo a uma situação de conformidade. Busca-se reestruturar uma estrutura (*lato sensu*) inadequada já existente. Neste aspecto a expressão reestruturante parece mais adequada, contudo, dependendo da interpretação pode-se estar estruturando novamente algo (processo estruturante), ou discutindo a própria estrutura, buscando sua modificação (processo estrutural). Em suma, trata-se de discussão pouco relevante, considerando a importância do tema.

Segundo, não existe até o momento um procedimento estrutural propriamente dito, previsto em lei. Discute-se o processo estruturante dentro de um procedimento base, como o da ação civil pública, da ADPF, ou até mesmo no procedimento comum do CPC,

que será modificado a partir das peculiaridades da causa e/ou das negociações procedimentais realizadas.

A regra é que o direito de ação acione a jurisdição, dando origem ao processo. O processo surge a partir do direito de ação, de modo que a natureza de ambos está interligada. Ação de conhecimento dá origem a um processo de conhecimento; ação de execução dá origem a um processo de execução. Na nossa sistemática, entretanto, não há pureza. Toda ação tem potencial sincrético.

O que se tem, então, é uma ação sincrética, que dá origem a um processo sincrético, no qual se veicula um pedido (re)estruturante, o qual aprofunda o sincretismo necessário. Isto se desenvolverá em um procedimento maleável, com intensa carga dialógica, policentria e decisões em cascata, fugindo da ideia da decisão *all or nothing*.

Na prática a discussão da nomenclatura é pouco relevante. O foco de atenção deve ser a identificação do processo estruturante a partir de características existente no caso concreto, conforme se defende no trabalho. Deste modo, usa-se no presente estudo, como a doutrina normalmente o faz, todas as expressões como sinônimas.

3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Para aprofundar o estudo dos processos estruturais é vital analisar as características centrais destes. Há divergências doutrinárias sobre quais seriam características essenciais e quais seriam comuns, mas não obrigatórias.

Didier Jr, Zaneti Jr., e Oliveira (2020, p. 4-5) pontuam que as características essenciais são: foco em uma situação de desconformidade estruturada; a transição de situação desestruturada para reestruturada; procedimento bifásico; procedimento flexível; consensualidade com adaptabilidade procedimental. Por sua vez, as características típicas são: a multipolaridade, a complexidade e a coletividade. Vitorelli (2020, p. 52), em posição diversa, entende que a coletividade é essência do processo estruturante; para ele todo processo estrutural é coletivo.

Tais características mencionadas precisam ser compreendidas, independente das divergências.

A primeira característica apontada pelos autores é a multipolaridade. O processo individual possui uma lógica bipolar: autor e réu com interesses opostos. Não se trata de ter nos processos estruturantes mais que 2 polos antagônicos, uma vez que continuaremos

tendo autor(es) e réu(s), mas que há uma grande gama de interesses e posições, muitas vezes opostos, dentro de um mesmo polo da demanda. Há alta conflituosidade interna. Neste ponto, a busca por um legitimado adequado é vital para o bom andamento das demandas estruturantes.

A segunda característica é a complexidade. Não a complexidade dos argumentos da causa, ou do número de envolvidos, ou dos argumentos *per se*, mas sim a multiplicidade de soluções possíveis.

Uma vez que o problema estrutural tende a poder ser resolvido de diversas maneiras, diversas serão as possíveis formas de solução. A multipolaridade se reflete aqui: havendo vários subgrupos com interesses diversos, com conflituosidade interna acentuada, as possíveis soluções também são múltiplas.

Ocorre que se há diversos tipos de problemas estruturais, com complexidades diversas, com graus de reestruturação necessárias distintas, nada impede que haja determinados processos estruturantes sem uma multiplicidade de soluções. Podem-se ter problemas estruturantes mais ou menos complexos, com soluções simples, mas de difícil implementação.

Pense-se em uma demanda que busque reestruturar as calçadas do espaço público para utilização segura por deficientes visuais. A solução é simples: reformar as calçadas, incluindo piso tátil, reposicionar estruturas físicas, como postes, etc. A solução é simples, mas de difícil implementação. Haverá a necessidade de reestruturar um espaço público imenso, um investimento financeiro considerável, com reformas demoradas. Mas isto não torna a solução de difícil identificação. A complexidade auxilia no reconhecimento do processo estrutural, mas não o limita.

Reitera-se: conflituosidade não se confunde com complexidade. A primeira é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo, uma vez que este não é uma entidade monolítica, sem discordâncias internas; a complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades da tutela do direito (VITORELLI, 2020, p. 28-29).

Há uma terceira característica: a coletividade. Em regra, os processos estruturantes são coletivos, dado o impacto social da estrutura que precisa ser modificada. Ocorre que demandas individuais podem ter potencial coletivo, dependendo do pedido. Neste aspecto, entende-se que a coletividade é característica típica, mas não essencial.

Outras duas características centrais são essenciais na própria concepção do conceito de processo estruturante: foco em uma situação de desconformidade estruturada; e a

transição de situação desestruturada para reestruturada. O processo estrutural permite esta transição.

Esta situação de desconformidade estruturada não é sinônimo de ilicitude. Trata-se de quebra da situação desejada, ideal. Muitas vezes isso decorre de ato ilícito, mas pode ser que a desorganização decorra de outros fatores. O rompimento de barragens, dada desídia de uma empresa, com a destruição do meio ambiente é claro exemplo de ato ilícito. Todavia, a incapacidade de uma empresa arcar com suas obrigações em virtude da pandemia não é um ato ilícito; tanto não é, que o procedimento de recuperação judicial busca tutelar tais casos, e é visto como uma demanda potencialmente reestruturante.

A verdade é que existem graus distintos de desestruturação, e consequentemente é possível falar em graus de estruturalidade diversos. Galdino (2020, p. 230-232) aponta esta questão com propriedade: em casos de saúde pública um processo estrutural mais simples pode exigir mais serviços assistenciais, mais leitos de UTI e medicamentos, enquanto que um grau de estruturalidade maior pode exigir ações preventivas como saneamento básico, que tornariam menos necessários leitos e remédios; em caso de superlotação de prisões, determinado processo estrutural pode visar a construção de novas unidades, enquanto que medidas de redução de criminalidade caracterizariam uma demanda estrutural mais profunda.

Ao se conseguir reestruturar aquela realidade indesejada, o processo estrutural alcança seu objetivo. E mesmo que isto demore, todos os avanços paulatinos na estrutura a ser trabalhada são ganhos que devem ser comemorados, especialmente quando se referem a políticas públicas. Isso inclui os ganhos simbólicos e políticos eventualmente obtidos.

É perceptível que uma das questões mais complexas de um processo estrutural é o seu procedimento. Não há um procedimento estruturante previsto em lei. E isto parece ser positivo. A “alma” do processo estruturante será aplicada em procedimentos já existentes como ação civil pública, ação popular, ADPF, e ações individuais com potencial coletivo (procedimento comum do CPC). O foco sai do procedimento e vai para a reestruturação, ou seja, para o direito material. Não se pode pretender encaixar uma lógica reestruturante dentro de um procedimento fechado. Como um procedimento estático seria capaz de solucionar questões tão complexas e demoradas? Seja no âmbito empresarial, tributário, criminal, civil, consumerista ou ambiental, os casos serão peculiares, e exigir um procedimento estático não permitirá o êxito da demanda.

Todavia, não se pode olvidar que esta ausência de procedimentalização específica pode ensejar insegurança jurídica, especialmente se os sujeitos processuais principais não compreenderem a lógica e as características do processo estrutural.

Deste ponto derivam diversas características focadas no procedimento, quais sejam procedimento bifásico, flexível e consensual. É necessária uma flexibilidade própria, uma vez que é impossível estipular um procedimento único para a gama de situações da vida a serem tuteladas pelos processos estruturais.

A possibilidade de estipular negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC) existe e é ampliada neste tipo de causa. A multipolaridade, a complexidade e a conflituosidade inata são excelentes estímulos para a realização de acordos processuais, inclusive na seara procedimental. Isto permite que o procedimento seja mais adequado para o caso em questão.

Didier Jr., Zanetti Jr. e Oliveira (2020, p. 9) defendem que o uso do procedimento falimentar pode ser um padrão adequado para uma análise inicial, vez que em uma primeira fase define-se o estado de falência, e em um segundo momento, busca-se estruturar o pagamento da dívida da massa falida; é bifásico, portanto.

Não é o procedimento específico que é relevante, mas sim o fato de em um primeiro momento se analisar e certificar o estado de desconformidade estruturada e em um segundo momento buscar a adoção de medidas para a reestruturação desejada. Não se trata de divisão entre fase de conhecimento e fase de cumprimento de decisão. É mais que isto.

A primeira fase se encerra com a decisão estrutural a qual possui caráter programático, definindo a meta a ser alcançada (o estado ideal reestruturado). Neste momento a fase cognitiva não acaba, ao contrário, na segunda fase buscar-se-á implementar a decisão; será necessária a participação de todos os envolvidos, para identificar o modo como isto será feito, caso não tenha sido definido previamente, ou ainda, na hipótese de ser ter modificado o a realidade. O processo é verdadeiramente sincrético: simplificar o processo estruturante em fase cognitiva e fase executiva é insuficiente.

Isto ocorre em virtude de que da decisão estruturante, que encerra a primeira fase, seguem-se outras decisões cognitivas. Nada impede que as formas de solução do litígio sejam alteradas, uma vez evidenciada a inadequação da via eleita; o mesmo pode ocorrer se a meta a ser alcançada mudar com o passar do tempo. São as chamadas decisões em

cascata, conforme clássica lição de Arenhart (2013, p. 6), pelo que os problemas vão sendo resolvidos na medida em que apareçam.

A maleabilidade procedimental é necessária pois a própria decisão inicial, com as metas eventualmente definidas, pode necessitar de modificação. Caso em que isso ocorreu foi o das creches em São Paulo, a seguir brevemente delineado.

A cidade de São Paulo possuía claro déficit no número de vagas em creches e pré-escolas segundo o censo educacional (MEC/INEP). Em 2012, disponibilizava somente 259.095 vagas em pré-escola, número inferior ao percentual fixado pelo Plano Nacional de Metas; dados do município de São Paulo, de setembro de 2014, indicavam a existência de 225.806 vagas em creches e 203.415 vagas em pré-escola; e a lista de crianças esperando vagas contava com 160.495 inscritos para creche e 12.082, para pré-escola. Claramente não se ofereciam vagas proporcionais à necessidade, o que fez com que o município fosse condenado entre os anos 2014 e 2016 a criar 150 mil vagas para em creches e em pré-escolas (COSTA, 2016, p. 9-15). Na época houve recursos e cumprimento provisório da decisão. Todavia, até 2016 haviam sido criadas apenas 106.743 vagas.

Em um raciocínio adjudicatório padrão faltaria, portanto, pouco mais de 43 mil vagas. Todavia, dentro de uma visão reestruturante isto não bastaria: a ideia não era alcançar 150 mil estudantes, mas sim, suprir o déficit existente. Por isso, firmou-se o compromisso de criar novas 85.500 vagas até 2020, totalizando não mais 150 mil, mas sim 191.743 vagas (GALDINO, 2019, p. 702).

A realidade se alterou, naturalmente, o número necessário de vagas cresceu, e o processo estrutural foi capaz de, na mesma relação jurídica, se amoldar a estas necessidades. Perceba-se: se fosse apenas executiva, esta segunda fase não permitiria nova análise cognitiva, ainda menos a modificação de pedidos já julgados. Esta maleabilidade decisória, procedimental, com decisões em cascata é típica do processo estruturante.

Dúvida prática e relevante é: quanto tempo leva para efetivar a estruturação pretendida? A resposta pode ser decepcionante. É impossível precisar, uma vez que vários são os fatores envolvidos, mas indubitavelmente isto dependerá do caso concreto. É necessário tempo de maturação elevado em muitos casos. Ademais o próprio juiz deverá se atentar para esta efetivação, pessoalmente, ou por meio de entidades de infraestrutura específica (*claim resolution facilities*).

Questão prática importantíssima é o zelo que o juiz deverá empregar na causa. Como o processo estrutural é longo, e depende de um direcionamento processual

adequado, o magistrado precisa dispendar tempo considerável naquela demanda. E isto não se coaduna com a realidade de metas a qual o juiz está submetido. Nem com a natural tendência de substituições de magistrados que ocorre, principalmente, no interior dos estados. A modificação de juízes entre varas pode impactar negativamente a condução estrutural da causa.

O uso de gestores ou comitês para a fiscalização/materialização das determinações judiciais constitui interessante ferramenta para a tutela do direito, e que já está legislativamente prevista há anos, na lei 11.101/2005 (Lei de Falências) e na lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

Toda esta busca por implementar as medidas reestruturantes da forma desejada podem ser obtidas por medidas executivas típicas e/ou atípicas. Frise-se que o CPC literalmente permitiu ao magistrado uma amplitude executiva nunca antes vista (arts. 139, IV, e 536, § 1º, CPC). Naturalmente a cooperação entre os sujeitos, a boa-fé e o estímulo à consensualidade permitem que isto seja obtido de forma mais simples e dialogada.

Esta mudança não será obtida imediatamente, portanto. Há a necessidade de um regime de transição entre o estado de desconformidade estruturada e o estado ideal de coisas. Deve o juiz adotar medidas para estabelecer esta transição de forma adequada; não se trata apenas de uma necessidade do processo estruturantes, mas sim de obrigação legal prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 23⁹, para que a decisão se efetive de forma equânime, eficiente e proporcional. Como bem aponta Vitorelli (2019, p. 217), adequadamente aplicados, os novos artigos da LINDB serão um novo paradigma de gestão pública, ampliando o controle de legalidade, a restrição da discricionariedade e a realização de uma atividade administrativa pautada por bons resultados e pela responsabilidade na produção de consequências sociais significativas.

4. O CASO DA ACP DO CARVÃO: APLICAÇÃO TIPOLÓGICA DO CONCEITO

⁹ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Com o intuito de pontuar as características estudadas, é interessante analisar brevemente o famoso caso da “ACP do Carvão”, ocorrido em Criciúma/SC. A escolha do caso não é aleatória; se deu em virtude de seu extenso lapso temporal, o que permite uma análise mais pormenorizada.

Em 1993, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública (autos n. 93.8000533-4) junto à Justiça Federal de Criciúma, visando impor às 24 rés (mineradoras e a União) a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração carbonífera.

A sentença foi proferida apenas em 2000, e nela estipulou-se que os réus oferecessem em 6 meses um projeto de recuperação da região (plano), mediante multa cominatória e contratação de 3º para elaboração de plano e executá-lo. A sentença impôs ainda que as mineradoras adequassem suas condutas às normas de proteção ambiental, em 60 dias sob pena de interdição; que os órgãos de proteção ambiental e de fiscalização de mineração apresentassem relatório circunstanciado de fiscalização das minas ativas na região; e que o MPF opinasse sobre o projeto apresentado. Os sócios das empresas foram excluídos da responsabilidade após apelações. Após recursos especiais foi rearranjada a responsabilidade dos condenados e definida com mais precisão. Após outros recursos inadmitidos e/ou improvidos a decisão transitou em julgado em 2014 (ARENHART, 2015, p. 7-8).

Foram mais de 20 anos entre a propositura e o trânsito em julgado (1993-2014). Não apenas isso, o cumprimento continua prosseguindo até hoje (julho de 2022) e se desdobrou em 4 fases.

Na primeira, não se tinha bem a dimensão do problema e a extensão da condenação, durante o cumprimento provisório. A sentença havia imposto obrigação de reparar o dano genericamente, mas não se sabia o modo de realização, nem a área a ser reparada. Nesta fase, portanto, se obteve informações para subsidiar medidas futuras.

Na segunda fase (2004-2005), o MPF consolida uma estratégia para enfrentar o problema. Por meio de sua assessoria técnica e de informações do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento Nacional e Produção Mineral verificou as “fragilidades” das informações prestadas pelas rés e assim padronizaram-se os projetos enviados, comprometendo-as com a recuperação ambiental. Definiram-se metas de curto, médio e longo prazo.

Na fase 3 (2006 a 2009), os réus foram efetivamente obrigados a apresentar os projetos segundo a padronização indicada pelo MPF, de modo a permitir o controle preciso dos atos realizados. Criou-se o GTA (grupo de assessoramento técnico de juízo), formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo; ele propunha métodos e estratégias e técnicas para a recuperação ambiental. A decisão do grupo deveria ser tomada por consenso e não maioria dos votos, o que permitiu reduzir a conflituosidade interna e redução de incidentes e recursos; no caso de discordância, o magistrado decide o tema. No período também foi elaborada “proposta de indicadores ambientais e plano de monitoramento para áreas degradadas pela mineração de carvão no Estado de SC”, que serviu como base para elaboração posterior de relatórios técnicos por parte do GTA.

Com tais elementos foi possível celebrar 19 acordos com os réus, de modo que 73% das áreas terrestres atingidas passaram a contar com um cronograma de recuperação, a serem executadas até 2020.

Em sua quarta fase (2010 – atualidade) busca-se implementar os cronogramas efetivamente, mediante contato direto entre/com as partes, com os técnicos, e visando a construção de soluções consensuais. Foi, inclusive, criada página na internet¹⁰ para permitir acompanhamento pelo público das medidas adotadas.

Este exemplo é capaz de demonstrar que o processo estrutural não se trata de demanda simples, mas que requer tempo de maturação, dedicação dos sujeitos envolvidos, e fiscalização criteriosa.

Arenhart (2015, p. 9-11) aponta alguns instrumentos/técnicas utilizados no caso. A consensualidade/diálogo entre as partes permitiu soluções factíveis, evitando maiores conflitos; a expansão de técnicas de mediação e conciliação e a potencial redução de recursos; a necessidade de participação de 3^{os} para legitimar a decisão que versa sobre políticas públicas, como os grupos afetados diretamente, e *experts* no tema. Ademais a participação popular permite o controle sobre o conteúdo da decisão; o fortalecimento das audiências públicas com ampla participação social; estruturação de mecanismos de fiscalização e diálogo na implementação das soluções obtidas; uso de cláusulas abertas da legislação brasileira (CPC, CDC), para criar ferramentas úteis ao cumprimento e acompanhamento das decisões; criação de grupos de acompanhamento, composto por

¹⁰ Endereço eletrônico: <http://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Neste sítio é possível acompanhar todo o desdobramento do caso, bem como os relatórios do GTA e os critérios técnicos de recuperação ambiental.

experts e representantes dos grupos, para sugerir medidas, fiscalizar o atendimento de metas, de planos, etc.; adaptações procedimentais para obtenção de técnicas e instrumentos mais efetivos.

Com este panorama é possível analisar o caso com base nas características estudadas. Especificamente acerca das características típicas, mas não essenciais, verifica-se que a degradação ambiental gerou impactos ambientais severos na região, e na população que lá vivia. Naturalmente os interesses dos sub-grupos eram diversos, uma vez que os impactos foram diferentes para setores afetados. Busca-se a recuperação de áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barrancas, descontaminação e retificação dos cursos d'água, além de outras obras; é natural que os interesses fossem mais ou menos diversos. Portanto, a multipolaridade estava presente.

Verifica-se também a complexidade na reestruturação: diversas eram as maneiras de superar o estado de desconformidade: de que maneiras as medidas, em que ordem e em quanto tempo elas poderiam ser efetivadas, são apenas algumas condicionantes que tiveram de ser definidas. A solução aparentemente singela, recuperar o meio ambiente, não é tão simples assim.

Trata-se de processo coletivo, versando sobre direito difuso, dado o impacto ambiental. Teve-se uma ACP promovida pelo MPF. O impacto afetou toda a coletividade, direta ou indiretamente, de modo que a tutela coletiva se mostrou a mais eficiente, e foi a manejada.

Todas estas características típicas estão presentes, e conforme apontado em tópico anterior são comuns, mas não vitais para a definição do processo estrutural dentro desta conceituação tipológica defendida.

Acerca das características essenciais, sem dúvida, se verifica uma situação de desconformidade estruturada advinda do impacto ambiental, e a busca por alcançar um estado ideal de coisas, reestruturado. O foco da demanda é esta transição efetivada.

Quanto ao procedimento é possível verificar que ele não seguiu a lógica tradicional de uma Ação Civil Pública; primeiro, o processo ainda está em curso; segundo, houve clara flexibilidade após a definição das medidas a serem tomadas. Não apenas durante cumprimento provisório, mas após o trânsito em julgado. Tanto é assim que houve 4 fases pós decisão estruturante. Ele teve de ser adaptado dado as necessidades e interesses dos envolvidos. A consensualidade, o diálogo, é patente.

Afirma-se mais! O processo começou a fluir de forma mais ritmada após o esforço consensual. Desta forma, vislumbra-se a presença das outras características essenciais: procedimento bifásico; procedimento flexível; consensualidade com adaptabilidade procedimental. A decisão não se exauriu na sentença, mas foi analisada, modificada, readaptada; ou seja, aplicaram-se provimentos judiciais em cascata.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível concluir, portanto, que os processos estruturais não são novidade no nosso sistema jurídico. Para compreendê-los é importante não só observá-los sob o prisma processual, mas também a relação dinâmica entre os Poderes do Estado e a forma de intervenção dos Órgãos do Sistema de Justiça.

A questão da nomenclatura é menos relevante, podendo ser chamados de processos estruturantes, estruturais, reestruturantes, etc. O aspecto central é compreender suas características centrais e observá-las no caso concreto, para identificar a demanda estruturante.

Entre as principais características temos a multipolaridade, complexidade, coletividade, foco em uma situação de desconformidade estruturada e a transição para sua reestruturação, as quais foram apresentadas e desenvolvidas no decorrer do presente artigo.

Por fim, analisou-se o caso da ACP do carvão, buscando identificar e aplicar tais características no caso concreto. Objetivou-se, portanto, apresentar as principais linhas introdutórias dos processos estruturantes.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta; PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa. **Processo estruturais e a necessária revisitação ao princípio da separação de poderes**. In. VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; REICHEL, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. Coletivização e unidade do direito v. IV. Londrina: Thoth, 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado. v. 2, 2015. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4875393/mod_resource/content/0/ARENHART%20C%20S%C3%A9rgio.%20Processos%20Estruturais.pdf. Acesso em: 19 fev. 2026.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2022,

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 684.612 / RJ**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 03.07.2023. Acesso em: 19 fev. 2026.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. **O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais**. Direito Público, [S. l.], v. 19, n. 102, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i102.6142. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 19 fev. 2026.

COSTA, Susana Henriques da. **Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo**. Civil procedure review, v.7, n.2, 2016, p. 9-15. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/123>. Acesso em: 19 fev. 2026.

CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Press, v.89, n. 7, 1976.

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, mai. 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS PARA UMA TEORIA DO PROC ESSO ESTRUTURAL APLICADA AO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO](https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROC_ESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO). Acesso em: 19 fev. 2026.

FISS, Owen. **The model of adjudication**. In. GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A.. How does the constitution secure rights. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1985. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2026.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

GALDINO, Matheus Souza. **Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. Processos estruturais. 2 ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

MARÇAL, Felipe Barros. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Processos estruturantes no direito brasileiro: breves reflexões sobre este (não) tão novo**

paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria. Coletivização e unidade do direito v. III – estudos em homenagem ao professor Sérgio Cruz Arenhart. Londrina: Thoth, 2022.

PUGA, Mariela. **El litigio estructural.** Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo, n. 2, nov. 2014. Disponível em: http://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 19 fev. 2026.

U. S. SUPREME COURT. **Brown v. Board of Education of Topeka II**, 1955. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/349/294.html>. Acesso em: 19 fev. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática.** Salvador: JusPODIVM, 2020.

VITORELLI, Edilson. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos: um novo paradigma.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 78. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1150/834>. Acesso em: 19 fev. 2026.