

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



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

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 de 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)

**PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SOBRE OS
CAMINHOS DA JURISDIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS NO BRASIL.**

**STRUCTURAL LITIGATION AND PUBLIC POLICIES: A REVIEW OF
JURISDICTIONAL PATHS TOWARD THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL
RIGHTS IN BRAZIL**

Alessandro Biem Biem Cunha Carvalho ¹

Glauber R ²

Taís Nader Marta ³

Resumo

Este artigo analisa o Processo Estrutural como instrumento jurídico destinado ao enfrentamento de violações persistentes de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado brasileiro. O objetivo da pesquisa consiste em desenvolver uma revisão bibliográfica crítica acerca da origem, da conceituação, da fundamentação doutrinária e da aplicação prática do Processo Estrutural no Brasil, bem como examinar sua relação com o Código de Processo Civil de 2015 e os debates legislativos voltados à sua regulamentação. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica exploratória, baseada na análise crítica da literatura jurídica especializada e de casos paradigmáticos nacionais e internacionais. O estudo demonstra que o Processo Estrutural possui origem no direito norte-americano, sobretudo a partir do caso *Brown v. Board of Education*, e caracteriza-se por decisões judiciais progressivas, dialógicas e voltadas à transformação de realidades institucionais complexas. Verificou-se que autores brasileiros como Fredie Didier Jr., Edilson Vitorelli e Hermes Zanetti Jr. contribuíram significativamente para a sistematização teórica do instituto, destacando elementos como flexibilidade procedimental, multipolaridade e cooperação processual. Conclui-se que o Processo Estrutural representa importante mecanismo para a efetivação de direitos fundamentais e para a superação de estados de desconformidade institucional, embora ainda existam desafios relacionados à segurança jurídica, aos limites do ativismo judicial e à necessidade de regulamentação normativa específica.

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes Structural Litigation as a legal instrument aimed at addressing persistent violations of fundamental rights resulting from structural failures of the Brazilian State. The objective of the research is to develop a critical bibliographic review concerning the origin, conceptualization, doctrinal foundations, and practical application of Structural Litigation in Brazil, as well as to examine its relationship with the Brazilian Code of Civil Procedure of 2015 and the legislative debates concerning its regulation. The methodology adopted was an exploratory bibliographic review based on the critical analysis of specialized legal literature and paradigmatic national and international cases. The study demonstrates that Structural Litigation originated in American law, especially from the case *Brown v. Board of Education*, and is characterized by progressive, dialogical judicial decisions aimed at transforming complex institutional realities. It was verified that Brazilian scholars such as Fredie Didier Jr., Edilson Vitorelli, and Hermes Zanetti Jr. significantly contributed to the theoretical systematization of the institute, highlighting elements such as procedural flexibility, multipolarity, and procedural cooperation. It is concluded that Structural Litigation represents an important mechanism for the enforcement of fundamental rights and for overcoming states of institutional nonconformity, although challenges related to legal certainty, the limits of judicial activism, and the need for specific legal regulation still remain.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Structural litigation, Fundamental rights, Judicial activism, Public policies, collective procedure

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo consiste em refletir sobre o Processo Estrutural como instrumento jurídico apto ao enfrentamento de violações de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais persistentes no Estado brasileiro, especialmente no que se refere à garantia de acessibilidade das pessoas com deficiência. Tais falhas se manifestam como obstáculos à concretização de políticas públicas e evidenciam situações em que o próprio Estado, somado à sociedade civil, demonstra insuficiência para solucionar, pelos meios tradicionais, problemas que atingem de forma contínua grupos vulnerabilizados. Nesse contexto, o Processo Estrutural é analisado como técnica processual capaz de contribuir para a efetivação de direitos fundamentais por meio de uma atuação jurisdicional dialógica, progressiva e comprometida com a superação de entraves institucionais consolidados ao longo do tempo.

O objetivo do estudo é desenvolver uma revisão bibliográfica crítica acerca do Processo Estrutural no Brasil, com enfoque em sua origem, conceituação, desenvolvimento doutrinário nacional e nos institutos processuais já existentes no ordenamento jurídico que dialogam com essa lógica estrutural. Parte-se da premissa de que se trata de uma teoria ainda em construção no cenário brasileiro, cuja sistematização pode contribuir para o fortalecimento da jurisdição em demandas marcadas por elevada complexidade social e institucional.

No segundo tópico, será examinada a origem do processo estrutural nos Estados Unidos, com destaque para o emblemático caso *Brown v. Board of Education*, que enfrentou a segregação racial e demonstrou a necessidade de soluções jurisdicionais estruturadas e de alcance coletivo. Em seguida, o terceiro tópico abordará a construção doutrinária brasileira sobre o tema, com base nas contribuições de autores como Edilson Vitorelli, Fredie Didier Junior, Hermes Zaneti Junior e Sérgio Arenhart, além da análise de casos paradigmáticos no contexto nacional. O quarto tópico discutirá a relação entre o Processo Estrutural e o Código de Processo Civil de 2015, identificando dispositivos e mecanismos processuais compatíveis com essa técnica processual. Por fim, o quinto tópico tratará da definição do Processo Estrutural, de sua natureza jurídica e do atual debate legislativo em torno de sua regulamentação, com destaque para a comissão especial instituída no Senado Federal para elaboração de um anteprojeto de lei voltado à sistematização do tema.

A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica exploratória, desenvolvida a partir da análise crítica da literatura jurídica especializada. Busca-se, assim, compreender o Processo Estrutural tanto em sua dimensão teórica quanto prática, especialmente como instrumento voltado à efetivação de direitos fundamentais no contexto brasileiro.

2. A ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL

A gênese do Processo Estrutural remonta ao direito norte-americano, onde o fenômeno das *structural injunctions* (injunções estruturais) e o ativismo judicial, que marcou a atuação do Poder Judiciário entre as décadas de 1950 e 1970, serviram de berço para essa nova forma de intervenção judicial.

Essas injunções surgiram como uma resposta à incapacidade do litígio tradicional de resolver problemas sistêmicos e complexos, especialmente aqueles relacionados à segregação racial e à reforma de instituições públicas.

A compreensão do processo estrutural como instrumento de atuação jurisdicional voltado à transformação de realidades institucionais encontra sua origem em um marco decisivo da história jurídica norte-americana: o caso *Brown v. Board of Education*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954. A controvérsia envolvia a segregação racial no sistema educacional, especialmente o impedimento de uma menina negra de frequentar uma escola de brancos. No entanto, como destacam diversos autores brasileiros que trabalham o Processo Estrutural, o problema apresentado não se limitava a um litígio individual: tratava-se de uma estrutura social e institucional racista, profundamente enraizada na sociedade norte-americana e vivida de formas diversas nos distintos Estados do país.

Segundo Sérgio Arenhart (2022), o impacto do caso Brown não decorre apenas da decisão em si, mas da constatação de que não seria possível resolver um problema estrutural com uma “*canetada*” judicial. A decisão exigia um modelo procedimental diferenciado, que permitisse respeitar as diferenças contextuais de cada Estado da federação, levando em conta as formas específicas como a segregação racial era mantida e naturalizada. Por isso, a Suprema Corte norte-americana optou por estabelecer metas e etapas de cumprimento progressivo da decisão, possibilitando que cada sistema local se adaptasse conforme suas peculiaridades, respeitando prazos, planejamento e recursos disponíveis.

[As demandas individuais] convertem um problema que é extremamente grave em uma discussão singela... Porém, o que na realidade esse processo individual faz é ocultar o verdadeiro conflito: a política pública de saúde nacional... Realmente, esse tipo de demanda obscurece o fato de que, aquilo que está em jogo nessa causa, é a discussão sobre como devem ser distribuídos os recursos reservados à saúde no país. (Arenhart e Osna, 2022, p. 251-252).

Essa estratégia deu origem ao que passou a ser conhecido como Processo Estrutural, uma técnica processual orientada à transformação de instituições e práticas estatais que violam, de forma sistemática e contínua, direitos fundamentais. Conforme analisa Fredie Didier Junior (2016), esse modelo rompe com a lógica tradicional do processo, centrado na solução de um

conflito individual, em que o juiz apenas identifica qual das partes está com a razão. No processo estrutural, ao contrário, do litígio individual revela um problema coletivo de fundo, exigindo uma atuação jurisdicional que vá além da dicotomia entre autor e réu.

É nesse ponto que se observa uma mudança de paradigma na própria compreensão da função jurisdicional. O juiz deixa de ser um árbitro distante e passa a ser um agente de diálogo institucional, articulando soluções viáveis e negociadas entre os sujeitos processuais e o Estado, com vistas à superação do problema estrutural. A decisão, portanto, não é pontual nem imediata, ela envolve planos de cumprimento, mediações, acompanhamento judicial, produção de relatórios e ampla participação de interessados. Como observa (Vitorelli, 2020), o Processo Estrutural parte de uma constatação fundamental, “as múltiplas ações judiciais individuais são apenas manifestações superficiais de um mesmo problema de base, que precisa ser atacado em sua raiz”. Aduz, ainda, que:

O juiz não é apenas um árbitro neutro. Ele não é chamado a decidir se a razão é do autor ou do réu, mas a estabelecer e efetivar direitos materiais cujos contornos são obscuros e os limites fáticos de implementação são pronunciados. (...) A decisão é apenas o ponto de partida para a consideração de alternativas de implementação, mediante comparação de custos e benefícios. (Vitorelli, 2020, p.417).

Nesse sentido, o Processo Estrutural se constitui como via jurisdicional capaz de dar resposta a demandas que, embora originadas por sujeitos individuais, remetem a causas institucionais complexas e persistentes. Assim, a técnica processual estrutural não só proporciona racionalização da atividade jurisdicional, como também permite enfrentar com maior efetividade as causas profundas das violações de direitos fundamentais.

A experiência norte-americana com o caso Brown evidencia que a estrutura da jurisdição tradicional se mostrava inadequada para lidar com litígios cuja origem residia em padrões históricos de exclusão e omissão do poder público. A partir desse caso, delineia-se o entendimento de que é necessário organizar procedimentos jurisdicionais mais flexíveis, dialógicos e progressivos, voltados à construção coletiva de soluções e ao acompanhamento de sua implementação.

No contexto brasileiro, a apropriação desse modelo ainda está em desenvolvimento, mas já encontra forte respaldo em parte da doutrina processual, que reconhece no Processo Estrutural um potencial instrumento de democratização do acesso à justiça e de concretização dos direitos previstos constitucionalmente, sobretudo em temas ligados à saúde, educação, sistema prisional e assistência social.

3. FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Este item tem por finalidade apresentar uma revisão crítica das principais contribuições doutrinárias que fundamentam a compreensão do processo estrutural no Brasil, especialmente a partir das reflexões desenvolvidas por autores como Fredie Didier Junior, Edilson Vitorelli e Hermes Zanetti Junior.

A abordagem inicia-se com o estudo da concepção técnica e da sistematização proposta por Fredie Didier Junior (2016, p.18), que analisa o processo estrutural à luz do Código de Processo Civil, destacando seus mecanismos específicos de organização processual e de efetivação de direitos em contextos complexos. Sua abordagem parte da experiência na advocacia, o que lhe confere um olhar prático e voltado à atuação dos advogados na construção de soluções jurídicas estruturantes:

O CPC passa a ser visto como importante instrumento normativo que, em muitos aspectos, sobretudo em relação às normas fundamentais, coordena-se com o microssistema da tutela jurisdicional coletiva em um diálogo de fontes.” (Didier; Zanetti, 2016, p. 18).

Em seguida, são exploradas as contribuições do professor Vitorelli, cuja trajetória como juiz federal, ex-procurador da República e desembargador de justiça oferece uma perspectiva privilegiada sobre os desafios concretos enfrentados na aplicação do Processo Estrutural no sistema de justiça brasileiro. Sua análise parte da vivência direta com casos reais e da busca por formas efetivas de resolução de conflitos coletivos e estruturais.

Por fim, são considerados os estudos desenvolvidos por Hermes Zanetti Junior, que discute o processo coletivo a partir de sua experiência no Ministério Público do Espírito Santo, ampliando o debate sobre a legitimidade, os limites e as potencialidades do processo estrutural enquanto instrumento de transformação social.

A reunião desses autores em fóruns acadêmicos, formações de juízes e promotores, e publicações científicas tem possibilitado o fortalecimento de um campo teórico em torno do Processo Estrutural. Seus estudos buscam construir uma resposta jurídica eficaz para lidar com litígios que transcendem interesses individuais, impactando coletividades inteiras e exigindo soluções estruturadas e progressivas. Essa base teórica é essencial para compreender o papel do Judiciário em processos que envolvem direitos fundamentais e a necessária articulação entre instituições para a superação de violações sistêmicas.

Fredie Didier Junior (2016), propõe uma leitura sistematizada do Processo Estrutural, destacando três elementos fundamentais: o Problema Estrutural, a Decisão estrutural e o próprio Processo estrutural. O autor começa sua análise explicando o conceito de Problema Estrutural, entendido como uma situação de desconformidade institucional ou social que se consolida ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de uma violação continuada de direitos, cuja solução exige

múltiplas ações coordenadas, não podendo ser resolvida com uma única decisão judicial. Didier cita a Corte Constitucional da Colômbia ao se referir ao conceito de “Estado de coisas Inconstitucional”, ou seja, uma situação persistente de violação de direitos fundamentais que precisa ser superada de forma progressiva.

Como exemplos de problemas estruturais, o autor menciona questões como a precariedade do sistema de saúde, a superlotação do sistema prisional, a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência, falta de saneamento, segregação escolar, entre outros. Ressalta ainda que o Problema Estrutural não se restringe às relações de direito público, também pode ocorrer no campo do direito privado, desde que envolva uma estrutura consolidada de violação de direitos.

Sobre o conceito de Decisão Estrutural, Didier destaca que a decisão judicial encerra a primeira fase do Processo Estrutural, na qual o juiz constata a desconformidade e define o estado de coisas que deverá ser transformado. Essa decisão tem natureza principiológica, pois não apenas identifica a violação, mas estabelece os parâmetros e os princípios que nortearão a transição para o estado de coisas constitucional. Em outras palavras, a Decisão Estrutural reconhece o problema como uma questão institucional, aponta o que deve ser corrigido e orienta, em termos normativos e operacionais, o caminho a ser percorrido:

A decisão estrutural possui conteúdo complexo. Normalmente, prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; não raro o seu preceito indica um resultado a ser alcançado - uma meta, um objetivo - assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-princípio, com o objetivo de promover um determinado estado de coisas. Mas não só isso: e uma decisão que *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 deontica de uma *norma-regra*. (Didier; Zaneti, 2016, p. 381).

Em seguida, Didier (2016) trata do conceito de Processo Estrutural, que surge como um instrumento jurídico destinado a transformar esse estado indesejado em um estado de conformidade constitucional. O Processo Estrutural tem como objeto justamente o problema estrutural, e possui cinco características essenciais e três características típicas.

Entre as características essenciais, a primeira é o objeto do processo, que é o problema estrutural. A segunda é o seu caráter transitório, ou seja, trata-se de um processo que visa a transformação de uma realidade indesejada (inconstitucional) para um estado desejado (em conformidade com a Constituição). A terceira característica é o procedimento em fases, dividido em dois momentos principais: a) a fase de diagnóstico e definição da meta, em que o problema é identificado e os objetivos da transformação são estabelecidos; b) a fase de

implementação, monitoramento e avaliação, na qual o juiz emite decisões progressivas para garantir que a reestruturação aconteça de forma eficaz. Assim:

A base normativa para a execução das decisões estruturais, necessariamente atípica, decorre da combinação do art. 139, IV, com o art. 536, §1º, ambos do CPC. Os dispositivos são cláusulas gerais executivas, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas. (Didier; Zaneti, 2016, p. 387).

Didier (2016) destaca que o Processo Estrutural exige monitoramento contínuo e decisões sucessivas do juiz, que pode, por exemplo, definir prazos, indicadores e medidas de reestruturação. Cita, inclusive, o artigo 23 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que trata do regime de transição e oferece respaldo normativo à atuação judicial em contextos estruturais.

A dinamicidade com que se altera o cenário fático dos litígios subjacentes aos processos estruturais torna esse art. 493 do CPC uma ferramenta fundamental para que o juiz, na etapa de efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados. (Didier; Zaneti, 2016, p. 387).

A quarta característica essencial é a flexibilidade procedimental, permitindo que as partes colaborem na construção das soluções. Trata-se de um processo dialógico, baseado na cooperação entre os envolvidos.

A complexidade da matéria envolvida na implementação e aplicação de políticas públicas força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo do Poder Judiciário... para um modelo resolutivo e participativo...". "A noção experimentalista e as medidas estruturantes permitem a um só tempo o conhecimento colaborativo do problema pelas partes e pelo juiz (collaborative learning) e uma maior responsabilização e legitimação democrática (democratic accountability), visando à efetividade da decisão judicial. (Didier; Zaneti, 2016, p. 36 e 37).

A quinta característica é a concessionalidade, ou seja, a possibilidade de que as partes envolvidas façam concessões mútuas para alcançar uma solução viável para o problema identificado.

Além disso, o autor apresenta três características típicas do processo estrutural. A primeira é a complexidade, pois os problemas estruturais geralmente envolvem múltiplas causas e exigem soluções intersetoriais. A segunda é a multipolaridade, já que há a participação de diversos sujeitos e instituições com interesses distintos no processo. A terceira é a coletividade, pois, ainda que nem todo processo estrutural seja coletivo, na maioria das vezes os impactos recaem sobre grupos amplos da população.

Didier também enfatiza que o Processo Estrutural pode ser aplicado em diversos ramos do direito, como no direito administrativo, sendo utilizado, por exemplo, pelos Tribunais de Contas em casos de falhas na gestão pública. No direito penal, destaca-se o uso do habeas

corpus coletivo em resposta ao estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, como foi o caso de mulheres grávidas em privação de liberdade.

Didier, destaca que a Decisão Estrutural possui um caráter dinâmico, produzindo efeitos em cadeia. Ou seja, trata-se de uma decisão que gera outras decisões, exigindo atos sucessivos e contínuos da autoridade judicial. Esse fenômeno é descrito pelo professor Sérgio Arenhart, que caracteriza o processo estrutural como um campo de “decisões em cascata”, no qual o juiz precisa atuar de maneira reiterada para guiar e adaptar a reestruturação até que a realidade inconstitucional seja transformada. Ademais:

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 - é o que Sérgio Cruz Arenhart chama de provimentos em cascata. As decisões se sucedem e somente podem ser tomadas após o cumprimento das fases anteriores. Didier; Zaneti, 2016, p. 382).

Edilson Vitorelli (2020, p.14) tem desempenhado papel relevante na consolidação da teoria do Processo Estrutural, pois tem desenvolvido uma abordagem própria, aprofundando sua doutrina a partir de sua formação como juiz federal, procurador da República e, atualmente, como desembargador de justiça. A partir dessa vivência, o autor propõe uma leitura que considera o papel do juiz, das partes e da própria estrutura do pedido, com ênfase na responsabilidade de quem elabora o plano de solução do problema identificado. Para ele, a dinâmica do processo estrutural é cíclica, exige constante avaliação, revisão e aperfeiçoamento das soluções propostas.

Vitorelli (2020) parte da constatação de que o modelo tradicional de tutela coletiva, centrado em ações civis pública e na defesa de direitos difusos, falha ao atacar apenas as consequências dos litígios, deixando intocadas as causas profundas que originam as violações de direitos. Inicia sua abordagem a partir da definição do Problema Estrutural, compreendendo-o como uma situação que transcende litígios individuais. Diante de litígios que irradiavam efeitos sistêmicos, Vitorelli passou a defender a necessidade de se focar nas Causas Estruturais desses litígios, e não apenas em suas consequências. Muitos desses litígios decorriam de falhas institucionais, especialmente na implementação de políticas públicas ou na omissão de empresas privadas que não cumpriam sua função social. Ocorre que,

[...] desde o início, o movimento foi confrontado com o fato de que, para se realizar o intento buscado no processo, havia necessidade de se romper com a estrutura tradicional direito-obrigação-violação-reparação. Indenizar aqueles que sofreram com o ilícito é ineficaz para se atingir o objetivo de realizar o interesse público, porque não se impede que as violações continuem ocorrendo. Há necessidade de tomar a violação como ponto de partida, mas não para indenizar o lesado, e sim encontrar formas para cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece. Em

segundo lugar, notou-se a possibilidade de que fosse necessário, para alcançar esse objetivo, a reorganização de toda uma instituição, pública ou, mais incomumente, privada, com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passasse a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão. (Vitorelli, 2020, p.413).

Nesse contexto, ele propõe que o objetivo do Processo Estrutural é eliminar a causa do problema, atacando diretamente os fatores que produzem violações repetidas de direitos fundamentais. Para o autor, resolver apenas os efeitos é ineficaz e insuficiente. Essa concepção foi construída com base em sua experiência prática, tanto no Judiciário quanto no Ministério Público, e é ilustrada por exemplos concretos de sua atuação. Ele compreende o processo estrutural como um instrumento de transformação da realidade, direcionado à correção das disfunções institucionais que geram lesões a direitos de forma contínua.

Uma dimensão importante do pensamento de Vitorelli (2020) é a ênfase no diálogo entre o juiz e as partes. Ele defende que a cooperação é fundamental para a elaboração de planos viáveis de reestruturação. A resolução de problemas como a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência exige mediação, sensibilidade institucional e engajamento das partes. Vitorelli resgata, por exemplo, o caso *Brown v. Board of Education*, símbolo da luta contra a segregação racial nos Estados Unidos, como exemplo paradigmático da necessidade de decisões estruturais com caráter progressivo e colaborativo.

Vitorelli (2020) também destaca que o Processo Estrutural precisa de flexibilidade e concessões, o que já está contemplado no Código de Processo Civil de 2015, ao prever a possibilidade de uma atuação processual mais adequada à realidade. Para ele, o Processo Estrutural possui cinco etapas: um - estruturação do pedido; dois - diagnóstico do problema; três - elaboração do plano; quatro - implementação com acompanhamento, e cinco - revisão dinâmica.

Na primeira etapa, a estrutura do pedido não se resume a uma simples narrativa de fatos, mas denuncia uma violação reiterada do funcionamento institucional, ou seja, uma falha consolidada no sistema. O diagnóstico, portanto, deve ser interdisciplinar, analisando o direito material violado e as razões práticas da não efetivação. Exemplos como a não garantia da acessibilidade a pessoas com deficiência são citados como situações em que é necessário compreender o desarranjo institucional para formular soluções eficazes.

A segunda etapa corresponde à elaboração de um plano, que deve conter metas, etapas e prazos. Aqui, o juiz pode designar o réu como responsável pelo plano, considerando que a própria parte conhece suas limitações e potencialidades. Alternativamente, o juiz pode indicar um administrador judicial ou até propor a criação de uma entidade específica. Vitorelli cita,

como exemplo, a Fundação Renova, criada após o desastre da barragem de Mariana, como uma solução estrutural para implementar e monitorar ações de reparação.

A terceira etapa trata da implementação do plano, que exige constante fiscalização judicial e revisão periódica. O plano não é fixo nem definitivo, pois deve responder à realidade em transformação. O acompanhamento contínuo permite revisões a partir de novos diagnósticos, garantindo que o plano não se torne obsoleto. Trata-se de um processo circular e adaptativo, que pode ser reconfigurado sempre que necessário.

Por fim, Vitorelli (2020) enfatiza que o verdadeiro diferencial do Processo Estrutural é sua postura dialógica e institucional. O juiz não atua de forma impositiva, mas como mediador entre as partes e a realidade. O sucesso do Processo Estrutural depende de uma atuação que compreenda a complexidade da causa, busque o engajamento dos envolvidos e produza efeitos duradouros sobre o sistema que originou a violação.

A partir de uma perspectiva sistematizadora da doutrina brasileira, o professor Hermes Zanetti Junior tem se destacado por sua contribuição à compreensão e organização da doutrina do Processo Estrutural. Seus estudos dialogam diretamente com os de Fredie Didier Junior., Edilson Vitorelli e Sérgio Arenhart, com os quais compartilha fundamentos e desenvolve uma abordagem articulada entre teoria e prática processual.

Zanetti parte de três premissas fundamentais para estruturar seu entendimento sobre o processo estrutural. A primeira premissa refere-se à identificação do Problema Estrutural como um estado de desconformidade, que muitas vezes se manifesta inicialmente por meio de demandas individuais, como pedidos de acolhimento institucional ou acesso a leitos de UTI. No entanto, à medida que essas demandas se repetem e ganham escala, revelam-se como sintomas de falhas estruturais mais profundas, decorrentes da ausência de políticas públicas eficazes ou da ineficiência na sua implementação. Esse estado de desconformidade, em outros autores, é identificado como estado de coisas inconstitucional, pois representa uma violação contínua e generalizada de direitos fundamentais.

A segunda premissa destacada por Zanetti (2016) diz respeito ao Código de Processo Civil de 2015, o qual já teria introduzido instrumentos normativos compatíveis com a lógica do Processo Estrutural. Segundo ele, o Código de Processo Civil de 2015 apresenta dispositivos que conferem plasticidade, flexibilidade e capacidade adaptativa à atuação jurisdicional, permitindo seu diálogo com os microsistemas processuais e possibilitando sua aplicação a processos coletivos e estruturais, sobretudo em contextos que exigem adequações procedimentais contínuas. Desta feita:

O CPC atual não é mais pensado exclusivamente para a tutela dos direitos individuais, mas deve ser pensado a partir da teoria do diálogo das fontes, por admitir desde logo a coexistências entre o processo coletivo e o processo individual. Trata-se de um código da 'Era da (Re)Codificação', flexível e aberto, voltado para a tutela dos direitos." e "O CPC não é mais distante da Constituição e dos microssistemas. O Código, com normas fundamentais e uma parte geral, reassume a função de organizar o processo civil. Trata-se de um Código da 'Era da Recodificação' (Natalino Irti), flexível, adaptável, dúctil. (Zanetti, 2016, p.20 e p.33).

A terceira premissa está centrada na natureza dialógica do Processo Estrutural. Para Zanetti, é essencial reconhecer o caráter interativo e policêntrico desse modelo processual. Diferentemente da lógica tradicional, baseada no antagonismo entre autor e réu, o Processo Estrutural envolve múltiplos polos processuais, com diversos grupos, instituições e interesses afetados. Essa estrutura dialogada permite a formação de consensos e a construção colaborativa de soluções, o que se torna ainda mais evidente na dinâmica da decisão em cascata, como aprofundada por Sérgio Arenhart.

Com base nessas premissas, Zanetti propõe a superação da visão tradicional do processo civil, centrada no formalismo, na rigidez e no monopólio decisório do juiz. Ele argumenta que essa concepção tradicional tem se mostrado ineficaz diante de problemas complexos e coletivos, e que, por isso, é necessário adotar novas ferramentas jurídicas, sendo o processo estrutural uma das mais promissoras.

Nesse sentido, ele corrobora as características essenciais do processo estrutural já apontadas por Didier, como, um a existência de um problema estrutural identificado como um estado de desconformidade; dois a transição para um estado ideal de coisas por meio da implementação de decisões progressivas; três o procedimento bifásico, composto pelo diagnóstico e pela execução planejada da solução; quatro a flexibilidade procedimental, com espaço para revisão contínua; e cinco a construção de decisões sucessivas ou “em cascata”.

Zanetti também ressalta características típicas, ainda que não essenciais, do Processo Estrutural, como a multipolaridade, a coletividade dos interesses envolvidos, a complexidade jurídica e probatória das causas e o envolvimento de grupos com interesses divergentes ou antagônicos.

O autor observa que o Processo Estrutural facilita o diálogo institucional, amplia a cognição sobre as causas dos problemas estruturais e viabiliza a construção coletiva de soluções. Ele destaca ainda a importância do dever geral de cooperação, previsto no CPC/2015, e menciona a Recomendação nº 76 do CNJ, que, apesar de constituir um instrumento de soft law, oferece diretrizes importantes para o saneamento do processo e a articulação de obrigações entre as partes:

No plano da jurisdição ordinária, ações coletivas ou mesmo individuais podem ser ajuizadas, tendendo na maioria das vezes a obrigações de fazer, como a de implementar ou corrigir determinada política pública... devendo o juiz acompanhar a execução, inclusive mediante sub-rogação de pessoas;" e "Para a tomada de decisões e sua execução, o processo deve obedecer a um novo modelo de cognição, sendo necessário que o juiz dialogue com a administração pública para colher informações sobre a política pública já existente ou a ser implementada e examinar o orçamento, devendo também ampliar-se o contraditório, inclusive por intermédio de audiências públicas e da intervenção de *amici curiae* tudo de modo a que o juiz decida corretamente e de maneira exequível, com motivação rigorosa. (Zanetti, 2016, p.75).

Por fim, Zanetti aponta a utilidade do Processo Estrutural como instrumento de controle e efetivação de políticas públicas, especialmente nos casos em que há uma estrutura consolidada de violação de direitos fundamentais. Ao permitir o enfrentamento da causa do problema, e não apenas de seus efeitos, o Processo Estrutural se apresenta como uma via eficaz de transformação institucional e promoção da justiça material.

4. PROCESSO ESTRUTURAL E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Existem alguns institutos processuais previstos no próprio Código de Processo Civil (CPC) que dialogam diretamente com a lógica do processo estrutural, tais como, a tutela coletiva, a ação civil pública, a ação popular, os incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), a audiência pública e a figura do *amicus curie*. Todos esses mecanismos contribuem para a ampliação da cognição judicial e a construção coletiva da solução dos conflitos, sobretudo nos casos em que há um estado de desconformidade estrutural.

Além disso, destacam-se as cláusulas gerais de cooperação, o calendário processual e o negócio jurídico processual, que possibilitam a flexibilização da atuação jurisdicional e a adequação procedimental conforme as especificidades da causa. Tais dispositivos revelam como o CPC/2015 já oferece ferramentas normativas compatíveis com a condução de demandas de natureza estrutural, permitindo o diálogo com um modelo processual mais participativo e adaptável.

Por fim, a abertura normativa do CPC marcada pela valorização da participação das partes, pela cooperação e pela flexibilização procedimental permite que se discuta os limites do modelo processual clássico diante dos desafios impostos pelas demandas estruturais, apontando caminhos para sua superação por meio de decisões mais adequadas, consensuais e eficazes.

Vitorelli (2020), dentro de sua proposta de compreensão e análise do processo estrutural, identifica semelhanças entre os mecanismos do CPC de 2015 e os elementos necessários à condução desse tipo de processo. Ele destaca, em especial, a presença de técnicas de

flexibilização processual no novo Código, com ênfase na valorização do consenso e dos procedimentos judiciais colaborativos que permitem a construção de soluções por meio da participação ativa das partes. Embora o CPC de 2015 não tenha sido elaborado especificamente para lidar com conflitos coletivos ou estruturais, Vitorelli defende uma interpretação favorável e ampliada dos seus dispositivos, de modo que possam ser aplicados também aos litígios que envolvem questões coletivas e estruturais.

Fredie Didier (2016, p. 385), por sua vez, reafirma que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos e dispositivos capazes de sustentar a condução de processos estruturais. Ao abordar os conceitos fundamentais do processo estrutural, problema estrutural, decisão estrutural e processo estrutural, ele cita, por exemplo, o artigo 23 da LINDB, que trata do regime de transição como elemento essencial para a implementação de medidas proporcionais e responsáveis na efetivação de políticas públicas. Tal referência ilustra como a legislação já fornece ferramentas normativas compatíveis com o modelo de atuação requerido por demandas estruturais. Fredie Didier, reconhece, em sua obra, os aportes teóricos de Hermes Zanetti Jr. e os debates com Edilson Vitorelli, que vêm se consolidando como importantes contribuições doutrinárias no campo do Processo Estrutural. Sem estabelecer coautoria formal, Fredie reforça esses entendimentos ao evidenciar que o CPC já contém dispositivos que possibilitam a adoção de um modelo estrutural para a resolução de problemas coletivos complexos.

É justamente Zanetti (2016) quem apresenta uma análise sistematizada e aprofundada da aplicação do CPC ao processo estrutural. Para ele, o novo Código possui características plásticas, moldáveis e adaptáveis, permitindo, com base em seus próprios princípios e dispositivos, a condução de processos estruturais. Essa estrutura flexível favorece o diagnóstico, o tratamento e o enfrentamento de problemas estruturais, especialmente aqueles relacionados ao Estado de desconformidade consolidados no tempo.

Zanetti destaca que há um diálogo entre fontes processuais, permitindo o uso de técnicas como o julgamento parcial de mérito, a tutela provisória e medidas urgentes como a tutela antecipada. Ele ressalta também a importância das normas fundamentais do processo, tais como, o estímulo à autocomposição, o princípio da boa-fé, a cooperação processual e a vedação à decisão surpresa todos os elementos fundamentais na lógica estrutural.

Dentro dessa perspectiva, Zanetti reconhece que o CPC possibilita a construção de uma nova “caixa de ferramentas” processual voltada à resolução de estados de desconformidade, o que se alinha à proposta do Processo Estrutural. Ele ressalta a importância da fase postulacional, onde ocorre a estabilização da demanda e a mediação inicial do conflito (art. 334 do CPC),

utilizando mecanismos como a mediação e a conciliação, que buscam atingir a causa do conflito, não apenas seus efeitos imediatos, sendo que:

O novo CPC traz pelo menos dois artigos que auxiliam a garantir esta efetividade no âmbito da execução: o art. 139, IV, que amplia os poderes do juiz, inclusive para determinar medidas mandamentais em obrigações para o pagamento de quantia; e, o art. 497, parágrafo único, que reconhece as tutelas inibitória e de remoção do ilícito como tutelas específicas independentes da demonstração do dano, do dolo ou da culpa. (Zanetti, 2016, p.30).

Além disso, Zanetti (2016) chama atenção para o papel institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública. O MP, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, possui legitimidade para aditar pedidos, recorrer e atuar na proteção de direitos coletivos. Já a Defensoria atua, muitas vezes, representando grupos vulneráveis, o que amplia a visão da legitimidade ativa em litígios estruturais.

Na fase ordinatória e saneadora, dispositivos como os artigos 139 e 357 do CPC permitem o uso de técnicas flexíveis de saneamento, distribuição dinâmica do ônus da prova e negócios processuais (inclusive atípicos), que possibilitam, por exemplo, o agendamento consensual de perícias, prazos e a formulação de planos de reestruturação, todos elementos compatíveis com o modelo estrutural.

Na fase instrutória, o CPC também viabiliza a centralização de processos, a conexão com outras demandas, a produção antecipada de provas e a integração de elementos colhidos em inquéritos civis ou procedimentos administrativos, fortalecendo o caráter técnico e interdisciplinar da instrução nos processos estruturais.

Na fase decisória, Zanetti aponta o uso de precedentes vinculantes e a suspensão de processos individuais como mecanismos que contribuem para a efetividade e uniformidade das decisões, respeitando o princípio da segurança jurídica.

No campo recursal, o CPC admite recursos interpostos por terceiros interessados, inclusive contra a homologação de acordos, o que reforça a multipolaridade típica de processos estruturais. Por fim, na fase executória, é possível modificar o objeto ou os sujeitos da execução, conforme as necessidades de adaptação que surgirem durante o cumprimento das decisões.

Zanetti exemplifica com o caso de Guarapari, em que, durante a execução, foi necessário alterar o objeto e os sujeitos da ação em função da dinamicidade do problema estrutural. Essa mudança revelou a necessidade de constante reavaliação da estratégia de implementação das decisões, inclusive com base na execução provisória prevista no artigo 537 do Código de Processo Civil.

5. EXEMPLOS PRÁTICOS DE PROCESSO ESTRUTURAL

No esforço de compreender o Processo Estrutural como instrumento jurídico capaz de enfrentar violações persistentes e sistêmicas de direitos fundamentais, o professor Edilson Vitorelli destaca a importância da análise de casos práticos emblemáticos. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem julgado, nos últimos anos, um conjunto de ações que evidenciam a adoção de elementos característicos do Processo Estrutural, sobretudo no campo da proteção ambiental e da omissão estatal frente a desastres ecológicos.

Um dos casos mais emblemáticos na aplicação da lógica do processo estrutural no Brasil é o do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), ocorrido em 5 de novembro de 2015. O desastre causou a maior tragédia socioambiental da história do país, com o vazamento de mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, que destruíram comunidades inteiras, causaram a morte de 19 pessoas, devastaram o distrito de Bento Rodrigues, atingiram o rio Doce e comprometeram o abastecimento de água, a saúde pública e o meio ambiente em diversos municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo:

O desastre de Mariana, decorrente do rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração, em 2015, exemplifica de modo bastante significativo o conceito. Há subgrupos de parentes das vítimas mortas, das pessoas que residiam no distrito de Bento Rodrigues e perderam tudo, dos proprietários rurais... dos pescadores... Não há qualquer solidariedade entre essas pessoas, nem anterior ao litígio nem em razão dele, já que o modo como a lesão se projeta sobre cada subgrupo é tão distinto que não gera interesses, perspectivas ou opiniões em comum sobre o melhor caminho a seguir para se buscar a tutela do direito lesado. (Vitorelli, 2020, p.43).

Além dos danos ambientais de grande extensão, o rompimento teve impactos econômicos, sociais, culturais e existenciais profundos sobre centenas de comunidades, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, que perderam seus meios de subsistência, vínculos territoriais e identitários, além de sofrerem desestruturação familiar e comunitária. Essa ampla e multifacetada repercussão tornou o caso um paradigma daquilo que a doutrina caracteriza como um problema estrutural complexo, que exige soluções institucionais contínuas, integradas e com forte componente participativo.

Diante dessa complexidade, o Supremo Tribunal Federal passou a atuar por meio de um processo de natureza estrutural, notadamente na Petição 13.157, ajuizada por cinco entidades não signatárias dos acordos firmados. Essas instituições peticionaram contra a homologação do acordo, alegando que ele não considerava os direitos e interesses legítimos de comunidades afetadas que não foram consultadas previamente, como os povos indígenas, quilombolas e tradicionais. A crítica principal se dirigia à forma como o acordo foi encerrado, sem a devida avaliação dos requisitos legais e constitucionais exigidos para a sua aplicação ampla.

Nesse processo, observam-se características típicas do Processo Estrutural, tais como a flexibilidade procedimental, a possibilidade de ajustes sucessivos ao plano de ação, a

contextualização do diagnóstico dos danos, e a consensualidade na busca de soluções adaptadas às necessidades específicas das diferentes comunidades atingidas. Conforme destaca Vitorelli, esse modelo de atuação se baseia em etapas sucessivas, que envolvem o diagnóstico da situação, a elaboração do plano, a implementação monitorada e a revisão constante das medidas, sempre com a possibilidade de reformulações.

A criação da Fundação Renova como gestora da reparação foi um dos elementos centrais desse modelo. A fundação ficou responsável por identificar os danos, elaborar planos de ação e executar as medidas compensatórias e reparatórias. No entanto, diversos questionamentos foram levantados em relação à legitimidade dessas ações, especialmente por não atenderem integralmente os direitos culturais, sociais e existenciais das comunidades afetadas. Essas críticas se intensificaram com a percepção de que a reparação foi conduzida de forma verticalizada, sem a real participação dos atingidos, contrariando os princípios do Processo Estrutural.

Apesar dos avanços, o caso ainda é alvo de controvérsias judiciais, inclusive no plano internacional. Em 2024, o advogado Antônio Carlos de Almeida Castro (Kakay), representando comunidades indígenas e povos tradicionais, questionou o acordo firmado com a empresa BHP Billiton, uma das responsáveis pelo desastre, alegando que o acordo não foi construído com a participação efetiva dos grupos afetados, violando princípios constitucionais e internacionais de proteção aos direitos humanos. Essa crítica revela a persistente tensão entre os interesses corporativos, estatais e os direitos das populações vulnerabilizadas, evidenciando os desafios práticos da implementação do processo estrutural em contextos tão amplos e polarizados.

Assim, o caso de Mariana tornou-se referência prática e doutrinária na consolidação do processo estrutural no Brasil, contribuindo significativamente para a sua teorização e para o debate sobre sua regulamentação, especialmente quanto à necessidade de garantir pluralidade de vozes, eficácia das decisões judiciais e respeito aos direitos fundamentais em contextos de violações complexas e persistentes.

Dentre as ações de problemas estruturais, destacam-se a ADPF 743, a ADPF 760 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, todas elas ajuizadas por partidos políticos, especialmente a Rede Sustentabilidade, diante da constatação de um desmonte institucional da política ambiental e da omissão do governo federal no cumprimento do dever constitucional de proteção do meio ambiente, conforme o artigo 225 da Constituição Federal.

A ADPF 743 trata especificamente da inação estatal frente às queimadas nos biomas da Amazônia e do Pantanal. Já a ADPF 760 discute a paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), e a ADO 54 questiona a omissão

legislativa e executiva em relação ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Em todas essas ações, verifica-se uma convergência argumentativa: a existência de um estado de coisas inconstitucional, marcado pela omissão deliberada e sistêmica do Poder Público na execução de políticas públicas socioambientais.

Esses julgamentos envolvem ainda um componente partidário e institucional relevante, uma vez que os ministros que conduzem os votos e relatórios possuem trajetórias políticas distintas. O ministro André Mendonça, relator original da ADPF 743, foi nomeado durante o governo de Jair Bolsonaro e exerceu o cargo de Ministro da Justiça e Advogado-Geral da União. Já o ministro Flávio Dino, responsável pela redação final do acórdão, foi nomeado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e exerceu o cargo de Ministro da Justiça em sua gestão. Essas trajetórias revelam visões distintas sobre o papel do Judiciário frente ao ativismo judicial e à separação dos Poderes, especialmente quando se trata do controle jurisdicional de políticas públicas.

No plano processual, observa-se que essas ações mobilizam diversos instrumentos característicos do processo estrutural, como audiências públicas, participação de *amicus curiae*, diagnóstico das causas estruturais do problema, flexibilização procedimental, e a busca por decisões coordenadas e adaptáveis, em resposta à complexidade da matéria.

Tais ações demonstram, portanto, como o Supremo Tribunal Federal tem operado, em certos contextos, dentro da lógica do Processo Estrutural, ao reconhecer e enfrentar situações estruturais de inconstitucionalidade. Ao mesmo tempo, evidenciam os desafios institucionais e políticos que cercam esse modelo de atuação judicial, especialmente em um cenário de intensa polarização e disputa sobre os limites da atuação do Judiciário na formulação e execução de políticas públicas.

6. DEFINIÇÃO E DEBATE LEGISLATIVO

A definição do Processo Estrutural, especialmente no que diz respeito à sua sustentabilidade jurídica e procedimental, ainda se encontra em construção no cenário brasileiro. Apesar do avanço dos debates entre juristas, acadêmicos e operadores do direito, o conceito permanece aberto, carecendo de um delineamento normativo claro e amplamente aceito. Mesmo as tentativas mais recentes de regulamentação, como o anteprojeto de lei discutido no Senado Federal, não foram capazes de fixar com precisão os contornos dessa modalidade processual. Trata-se, portanto, de um instituto que ainda está em processo de amadurecimento

teórico e normativo, exigindo contínua reflexão sobre seus fundamentos, seus limites e suas formas de aplicação, sobretudo diante dos desafios impostos pelas demandas estruturais e pela necessidade de efetivação de direitos fundamentais em contextos de alta complexidade.

Durante o processo de consolidação do uso de dispositivos e instrumentos jurídicos voltados à condução de processos estruturais, diversos debates surgiram, especialmente em torno da questão do ativismo judicial. A preocupação central reside no fato de que, ao buscar interpretações mais amplas das leis, o Judiciário pode acabar criando institutos ainda não regulamentados, o que gera insegurança jurídica e amplia a discussão sobre os limites da atuação judicial.

Nesse contexto, o presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, instalou, em junho de 2024, uma comissão de juristas com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei sobre o processo estrutural. A comissão contou com representantes de diversos setores do sistema de justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a advocacia, a Defensoria Pública, as procuradorias e representantes da academia jurídica, além da abertura para contribuições da sociedade civil, por meio de três audiências públicas realizadas no Senado Federal.

Como resultado dos debates, 69 emendas foram apresentadas, discutidas e analisadas no âmbito da comissão. O objetivo central do anteprojeto proposto era construir um marco legal que garantisse um Processo Estrutural justo, voltado à efetivação dos direitos fundamentais, à constitucionalidade dos atos praticados e ao saneamento das dúvidas práticas que têm surgido entre os diversos operadores do direito. Também buscava delimitar balizas claras para a atuação judicial, de modo a assegurar segurança jurídica e prevenir excessos interpretativos que pudessem ser classificados como ativismo.

Importante destacar que os organizadores do anteprojeto enfatizaram que não se trata de uma proposta para resolver todos os problemas estruturais do país, mas sim de um instrumento normativo procedimental que ofereça diretrizes mínimas e estruturadas para a atuação do Judiciário em casos de desconformidades institucionais graves, viabilizando respostas mais equilibradas, legítimas e democráticas às demandas estruturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente reflexão, proposta no âmbito da disciplina de Jurisdição, teve como objetivo compreender o papel do processo estrutural como um instrumento jurídico apto a enfrentar as persistentes violações de direitos fundamentais que decorrem de falhas estruturais no Estado

brasileiro. Para tanto, buscou-se desenvolver uma revisão bibliográfica crítica sobre a construção e a aplicação do processo estrutural no Brasil.

A partir da análise dos principais autores brasileiros que vêm se dedicando ao tema como Fredie Didier Jr., Edilson Vitorelli e Hermes Zanetti Jr., observou-se que, embora o debate tenha se intensificado, sobretudo em 2024 com a instalação da Comissão do Senado voltada à elaboração de um anteprojeto de lei sobre o Processo Estrutural, ainda permanecem desafios consideráveis quanto à delimitação conceitual desse instituto. O cenário político polarizado e os embates sobre os limites do ativismo judicial, especialmente no que se refere à intervenção do Judiciário sobre políticas públicas, revelam a complexidade dessa discussão.

Retomando a origem do processo estrutural, especialmente a partir do caso *Brown v. Board of Education* nos Estados Unidos, foi possível perceber como essa modalidade processual rompe com o modelo tradicional, baseado na lógica adversarial entre duas partes. Fredie Didier Jr., por exemplo, ao atuar na advocacia, evidencia a necessidade de superação do antagonismo para buscar a resolução das causas profundas dos litígios. Já Edilson Vitorelli, a partir de sua experiência como juiz federal e procurador, destaca a relevância de se construir decisões estruturais a partir de casos concretos, sustentando que o processo estrutural deve focar nas causas dos problemas e não apenas em suas consequências imediatas. Hermes Zanetti Jr., por sua vez, oferece uma contribuição importante ao sistematizar, sob a ótica do Ministério Público, as etapas e ferramentas que estruturam esse tipo de processo como meio de efetivação dos direitos fundamentais.

Outro aspecto relevante verificado na pesquisa é que o Código de Processo Civil de 2015 já contempla diversos dispositivos e institutos que, mesmo sem menção direta ao Processo Estrutural, permitem sua condução, cláusulas gerais de cooperação, negócios jurídicos processuais, calendário processual, participação ampliada de atores como o Ministério Público, Defensoria Pública e sociedade civil, além de técnicas de flexibilização e participação dialógica que reforçam o caráter adaptativo e dinâmico desse modelo.

Não obstante o avanço doutrinário, ainda há críticas sobre o Processo Estrutural, principalmente no tocante aos seus limites e ao risco de um ativismo judicial desmedido. A preocupação com a segurança jurídica e com a separação entre os poderes permanece como pano de fundo em muitos dos debates. Ainda assim, a produção doutrinária analisada mostra-se fundamental para compreender os potenciais e os desafios dessa abordagem, contribuindo para fortalecer o papel do Judiciário na solução de Problemas Estruturais e concretização de direitos fundamentais em contextos de graves omissões estatais.

Assim, buscou-se o aprofundamento teórico e prático sobre o processo estrutural. Esse percurso revelou que, embora a Constituição de 1988 estabeleça, em seu artigo 3º, como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ainda há um longo caminho para a efetivação desses valores. Trinta e sete anos após sua promulgação, persistem desafios estruturais que impedem o alcance pleno desses ideais.

Dessa forma, o processo estrutural apresenta-se não como uma solução mágica para todos os problemas do país, mas como uma ferramenta valiosa que pode auxiliar na superação de estados de desconformidade institucional e na construção de respostas mais eficazes e participativas para a realização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais** – “processos estruturais” e “separação de poderes”. Revista de Processo, São Paulo, v. 331, ano 47, p. 239-259, set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 13.157/DF**. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Requeridos: União, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., BHP Billiton Brasil Ltda. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Pet%2013157%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sessão Plenária – Ações constitucionais sobre o desmatamento na Amazônia**. Brasília, DF: STF, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-YriCZM7gg0>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº. 760**, Relatora: Cármen Lúcia, Brasília, DF, julgamento iniciado em 30 mar. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO nº. 54**, Relatora: Cármen Lúcia, Brasília, DF, julgamento iniciado em 30 mar. 2022. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADO%2054%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº. 743**, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, DF, julgado em 27 abr. 2022. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20743%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 20 jul. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10.ed. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

VITORELLI, Edilson. **O Devido Processo Legal Coletivo: Dos Direitos aos Litígios Coletivos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.