

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)

PROCESSOS ESTRUTURAIS: A ATUAÇÃO DIALÓGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA

STRUCTURAL LITIGATION: THE DIALOGICAL ROLE OF PUBLIC ADVOCACY AS A GATEWAY TO ACCESS TO JUSTICE

Leonardo Furian ¹

Resumo

RESUMO: O presente artigo analisa os desafios da Advocacia Pública nos processos estruturais, especialmente quanto à sua atuação dialógica no contexto do sistema de justiça multiportas. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: em que medida a Advocacia Pública pode promover o diálogo na construção de soluções plurais para as relações multipolares que caracterizam os litígios estruturais, de modo a constituir-se como mais uma porta de acesso à justiça? Para tanto, examinam-se a evolução do acesso à justiça e a incorporação do sistema multiportas pelo Código de Processo Civil de 2015, bem como as principais características dos processos estruturais no direito brasileiro. Sustenta-se que a atuação cooperativa e dialógica da Advocacia Pública, considerada sua posição institucional junto à Administração Pública e sua condição de função essencial à justiça, pode contribuir para a construção de soluções consensuais e para a efetivação de direitos fundamentais em conflitos de natureza estrutural. Adota-se o método de abordagem fenomenológico-hermenêutico, mediante pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com análise da legislação pertinente e de fontes doutrinárias especializadas.

Palavras-chave: Advocacia pública, Acesso à justiça, Sistema de justiça multiportas, Processos estruturais

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the challenges faced by Public Advocacy in structural litigation, particularly regarding its dialogical role within the multi-door justice system. The research is guided by the following question: to what extent can Public Advocacy foster dialogue in the

bibliographical, documentary, and case law research, with analysis of the relevant legislation and specialized legal scholarship.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public advocacy, Structural litigation, Access to justice, Multi-door justice system

1. Introdução

A produção acadêmica brasileira tem se mostrado profícua e vasta na temática do processo estrutural, do acesso à justiça e do sistema multiportas, ao menos na última década. Por outro lado, observa-se relativa negligência doutrinária quanto ao papel desempenhado pela Advocacia Pública, função essencial à justiça, presente em todos os processos estruturais que envolvem a Fazenda Pública e, não raras vezes, também participa de litígios estruturais relacionados à regulação de atividades econômicas ou à atuação de empresas privadas.

Com efeito, a atuação da Advocacia Pública relaciona-se diretamente com alguns dos principais debates inerentes ao processo estrutural, tais como a legitimidade democrática dos entes responsáveis pela formulação de políticas públicas, a reserva do possível e os custos dos direitos, as capacidades institucionais dos órgãos estatais, os impactos das decisões estruturantes e a orientação consultiva voltada ao cumprimento das tutelas estruturais. Trata-se de questões que impõem relevantes ônus institucionais à Advocacia Pública e que, sob essa perspectiva específica, ainda não receberam atenção proporcional da doutrina nacional.

Igualmente escassa é a produção acadêmica voltada à atuação dialógica e cooperativa da Advocacia Pública na construção de soluções consensuais em processos estruturais, marcados pela multipolaridade e pela complexidade das relações jurídicas subjacentes. É precisamente nesse contexto que se insere a originalidade da presente pesquisa, ao propor a compreensão da Advocacia Pública como uma das portas de acesso à justiça no âmbito da litigância estrutural.

Processo estrutural e acesso à justiça encontram-se profundamente imbricados, podendo-se afirmar que o primeiro está contido no segundo, que é mais amplo, ao abranger tanto litígios coletivos, gênero que tem como espécie o processo estrutural, quanto individuais. A perspectiva é quanto os desafios da Advocacia Pública na busca por soluções diversas, diante da complexidade dos problemas jurídicos estruturais, com o escopo dialógico e cooperativo, de forma a ser mais uma porta de acesso à justiça, decorrente de sua designação constitucional como essencial.

Diante desse panorama, questiona-se em que medida a Advocacia Pública deve promover o diálogo em busca de soluções plurais nas relações multipolares que caracterizam os processos estruturais com a finalidade de ser mais uma porta de acesso à justiça?

Adota-se, como método de abordagem, a perspectiva fenomenológico-hermenêutica. A pesquisa desenvolve-se mediante procedimentos bibliográficos, documentais e jurisprudenciais, com análise da legislação pertinente e de fontes doutrinárias especializadas.

2. Do acesso à justiça e da caracterização dos processos estruturais no direito brasileiro

O acesso à justiça no sistema jurídico brasileiro encontra um de seus primeiros marcos legislativos na Lei n. 1.060/1950, responsável pela instituição da assistência judiciária gratuita. Não obstante sua relevância histórica, a efetividade desse instrumento sempre esteve sujeita a questionamentos, especialmente em razão dos custos inerentes à atuação jurisdicional e à prestação da tutela jurídica estatal.

Posteriormente, sobretudo a partir da década de 1970, intensificaram-se os estudos voltados à crítica do distanciamento entre o Poder Judiciário e significativa parcela da população sem condições econômicas de suportar os custos do processo judicial.

O Projeto Florença, considerado marco relevante na superação da fase autonomista do processo civil,¹ foi desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth e propôs a reformulação do acesso à justiça por meio de três ondas renovatórias: a assistência jurídica aos pobres, a coletivização das demandas e a busca pela efetividade processual (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

Em perspectiva contemporânea, o projeto *Global Access to Justice*, coordenado por Bryant Garth, passou a propor novas ondas renovatórias do acesso à justiça. A quarta refere-se à ética nas profissões jurídicas e ao próprio acesso dos advogados à justiça; a quinta relaciona-se à consolidação dos tribunais internacionais; a sexta volta-se às novas tecnologias e às iniciativas voltadas ao aprimoramento do acesso à justiça; e a sétima busca enfrentar desigualdades de gênero e raça nos sistemas de justiça (disponível em: <https://globalaccesstojustice.com>. Acesso em: 14 out. 2025).

O estudo exerceu significativa influência tanto na doutrina quanto no direito positivo brasileiro, especialmente em razão da marcante presença acadêmica de Mauro Cappelletti no cenário jurídico nacional. A primeira onda renovatória do acesso à justiça repercutiu na ampliação dos mecanismos de assistência judiciária gratuita, na atuação de defensores dativos e, posteriormente, na criação das Defensorias Públicas.

A segunda onda, voltada à coletivização das demandas e que “enaltece o caráter democrático do processo civil” (NUNES; ISAIA, 2020, p. 274), produziu relevantes impactos na formação do microssistema brasileiro de tutela coletiva, notadamente com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), da Lei da Ação Civil Pública (Lei

¹ Para Cândido Dinamarco (2023, p. 331) são três as fases do processo civil: sincretista, confundia-se com o direito privado material; autonomista conceitual, desprende-se do direito material; instrumentalista, como um meio para tutela do direito.

n. 7.347/1985), da Constituição Federal de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990).

Por sua vez, a terceira onda está relacionada à efetividade do processo e ecoou na criação dos Juizados das Pequenas Causas, atualmente Juizados Especiais, além das reformas do Código de Processo Civil de 1973 durante a década de noventa.

A possibilidade de tutela coletiva buscou justamente ampliar as portas de acesso à justiça para interesses difusos e coletivos, incorporando à gramática do contencioso judicial direitos que tradicionalmente permaneciam à margem da tutela jurisdicional individual. Nesse contexto, o processo coletivo apresentou-se como instrumento apto à superação da excessiva fragmentação das demandas individuais.

A Constituição Federal de 1988, por sua característica compromissória² e dirigente,³ além de esverdear os direitos pelo modelo de Estado Socioambiental de Direito,⁴ ampliou significativamente as possibilidades da tutela coletiva ao estabelecer disciplina extensa e detalhada acerca dos direitos fundamentais. Em decorrência da substancialização do programa constitucional (VIEIRA, 2023, p. 155), intensificou-se, no Brasil, a provocação do Poder Judiciário para revisão, implementação ou indução de políticas públicas voltadas à concretização desses direitos (VIEIRA, 2018, p. 135).

Esse cenário passou a suscitar debates ainda controvertidos, especialmente em torno da denominada judicialização da política, cujos excessos podem conduzir a posturas voluntaristas capazes de sobrepor a vontade do intérprete ao próprio enunciado normativo (STRECK, 2020, p. 451), fenômeno frequentemente associado ao chamado ativismo judicial.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015 e por influência norte-americana adequada (DIDIER, FERNANDEZ, 2024, p. 44) a doutrina brasileira passou a lecionar sobre a Justiça Multiportas, fundamentado no artigo 3º do diploma processual. Em apertada síntese, este sistema estabelece que a resolução adequada dos conflitos jurídicos não pode se dar por uma única abertura da jurisdição estatal, mas sim por meio de múltiplas portas (DIDIER Jr., ZANETI Jr., p. 422, 2016).

A doutrina menciona serem características do sistema de Justiça Multiportas do direito brasileiro: a auto-organização; a abertura para outras formas de solução de problemas jurídicos,

² O caráter compromissário da Constituição de 1988 relaciona-se à tentativa de harmonização das distintas concepções políticas e sociais presentes na Assembleia Constituinte (SARMENTO; SOUZA NETO, 2013, p. 171).

³ Streck (2002, p. 112) propõe releitura da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia.

⁴ Adota-se a compreensão do direito ao ambiente (artigo 225 da Constituição brasileira) como direito-dever fundamental de dupla dimensão, subjetiva e objetiva (SILVA, 2003), vinculado ao princípio da sustentabilidade e às dimensões do Estado Ambiental, especialmente no contexto brasileiro de interdependência entre proteção ambiental e direitos sociais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019).

com diversas portas de acesso que se comunicam entre si; além da preferência pela consensualidade de forma integrativa, com adoção de procedimento adequado (DIDIER, FERNANDEZ, 2024, p. 113).

Nesse contexto, a possibilidade de mais de um acesso para a resolução do conflito traz indagações sobre a necessidade – ou não – de prévia tentativa de autocomposição antes do ingresso em juízo, ou mesmo no curso do processo judicial, especialmente diante da garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) e da exigência do interesse de agir prevista no artigo 17 do Código de Processo Civil.⁵

O princípio da inafastabilidade da jurisdição diz com o acesso à justiça e deve ser observado para que não sejam colocadas barreiras excessivas para o ingresso em juízo, mormente no caso brasileiro estruturado sob o modelo da unicidade jurisdicional. Exemplificativamente, os casos da Súmula 667 do STF, que considerou o valor excessivo da taxa judiciária para ingresso em juízo como violação ao acesso à Justiça, e das Súmulas Vinculantes 21 e 28, que julgou inconstitucional a exigência de depósito prévio para admissibilidade de recurso administrativo e como requisito para judicializar a exigibilidade de crédito tributário, respectivamente, vão nessa direção.

Em sentido diverso, consolidaram-se compreensões voltadas à concepção do Poder Judiciário como *ultima ratio*, admitindo-se, em determinadas hipóteses, a necessidade de prévio esaurimento de mecanismos extrajudiciais ou administrativos para configuração do interesse de agir. São exemplos dessa orientação a exigência de esgotamento da Justiça Desportiva antes do ajuizamento da ação judicial, nos termos do artigo 217, § 1º, da Constituição Federal; o prévio exercício do direito de resposta perante o veículo de comunicação, conforme previsto no artigo 5º da Lei n. 13.188/2015; bem como a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 350 da repercussão geral (RE n. 631.240), segundo a qual se exige prévio requerimento administrativo perante o Instituto Nacional do Seguro Social para configuração da pretensão resistida em demandas previdenciárias.

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp n. 1.349.453/MS sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 648), assentou a necessidade de comprovação da relação jurídica e de prévio requerimento administrativo não atendido para configuração do interesse de agir nas ações de exibição de documentos em face de instituições financeiras.

⁵ Debate-se a violação ou não do princípio da inafastabilidade ou do *non liquet* e a obrigatoriedade de sempre haver uma resposta pelo Poder Judiciário e se é possível “talvez decidir” ou “não responder” a demanda, de modo que passe por uma refundação da própria atividade jurisdicional (ESPINDOLA, SILVA, 2018, p. 16), situações que eventualmente podem ocorrer em processos estruturais e complexos com a decisão de deixar a outra função estatal que tenha maior capacidade institucional diante do problema colocado.

Também se reconhece, em determinadas hipóteses, a necessidade de prévio requerimento de prestação de contas como requisito para o ajuizamento da respectiva ação, conforme decidido no REsp n. 2.000.936/RS.

Paralelamente, o avanço dos mecanismos de *Online Dispute Resolution* (ODR), tanto em plataformas públicas, como o consumidor.gov.br, quanto em ambientes privados mantidos por empresas e plataformas digitais, intensificou o debate acerca da eventual obrigatoriedade de prévia tentativa de autocomposição antes do acesso à jurisdição estatal, especialmente sob a ótica de eventual compatibilidade dessa exigência com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o que vai ser definido pelo julgamento do Tema 1396 perante o Superior Tribunal de Justiça.

Quanto aos processos chamados estruturais, a influência inicial também vem dos EUA, em que a Suprema Corte Estadunidense julgou o *leading case* *Brown v. Board of Education I* de 1954 e *II* de 1955 e superou o entendimento jurisprudencial que considerava constitucional a prática segregacionista *separate but equal*, no qual era vedado que afrodescendentes e brancos frequentassem os mesmos lugares, precedente decidido no caso *Plessy v. Ferguson* de 1896, além de adotar medidas que visaram dar efetividade a decisão de forma até então inédita (JOBIM, 2022, p. 118).

O julgamento da Suprema Corte Estadunidense ainda ressoa em julgados de diversos países, bem como a produção doutrinária sobre processo estrutural, em que Owen Fiss – “inventor da expressão *structural injunction*” (VITORELLI, 2025, p. 6) – assistiu, antes mesmo de ingressar na Faculdade de Direito, à sustentação oral de Thurgood Marshall na Suprema Corte Americana no caso *Brown v. Board of Education* (ONZE SUPREMOS, 2025).

No direito brasileiro, assim como o estadunidense, a doutrina veio a reboque dos casos decididos (VITORELLI, 2025, p. 32), mormente porque carente de legislação (há Projeto de Lei n. 3/2025 no Senado Federal) e tampouco os direitos coletivos se enquadram no individualismo do rito do Código de Processo Civil brasileiro (NUNES, ISAIA, 2020, p. 273). Observe-se que o contencioso estrutural surgiu antes mesmo de receber essa denominação, como de defesa do meio ambiente em um processo que foi determinada a recuperação ambiental de uma área de mineração em Criciúma/SC (ARENHART, OSNA, JOBIM, 2022, p. 43).

No âmbito da jurisdição constitucional, a doutrina também identifica decisões com características estruturais, ainda que assim não qualificadas à época. São frequentemente mencionados, nesse contexto, a Petição n. 3.388, referente à demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e o HC n. 143.641, no qual se discutiu a substituição da prisão preventiva de gestantes e mães por prisão domiciliar (FULGÊNCIO; PEREIRA; PEDROSA, 2024, p. 609-

610).⁶ A ADPF n. 347, contudo, considera-se o primeiro caso estrutural, que assim foi denominado, em que o STF julgou o “estado de coisas inconstitucionais”⁷ do sistema penitenciário brasileiro.

Em razão, ao menos, da ausência de disciplina legislativa específica acerca do processo estrutural e da persistente insuficiência de efetividade social dos direitos fundamentais, as características e o próprio objeto do processo estrutural passaram a ser delineados de forma progressiva pela doutrina e pela jurisprudência, mediante técnicas marcadas por elevado grau de flexibilidade e experimentalismo (FRANÇA; CASIMIRO, 2023, p. 5). Exemplo relevante dessa construção jurisprudencial encontra-se no Tema 698 da repercussão geral (RE n. 684.612), no qual o Supremo Tribunal Federal estabeleceu parâmetros prospectivos para a intervenção jurisdicional em políticas públicas destinadas à concretização de direitos fundamentais.

A repercussão social e econômica dos processos estruturais levou o STF à criação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) ao passo que o Conselho Nacional de Justiça publicou a Recomendação n. 163/2025 com o escopo de auxiliar os magistrados na condução e decisão de processos estruturais.

Com efeito, diante desse cenário marcado pelo experimentalismo, observa-se não haver consenso doutrinário acerca dos elementos necessários à caracterização do processo estrutural. Embora tradicionalmente compreendido como espécie de processo coletivo, sua peculiaridade costuma ser identificada na multipolaridade, na coletividade e na complexidade, apontadas como características típicas, ainda que não essenciais. Por outro lado, parte da doutrina sustenta como elementos essenciais a existência de um problema estrutural, a busca pela implementação de um estado ideal de coisas, a adoção de procedimento bifásico e flexível e a consensualidade (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 4-5).

A distinção entre características essenciais e meramente típicas, contudo, revela-se questionável sob a perspectiva de sua aplicabilidade prática, especialmente diante do atual estágio de desenvolvimento do processo estrutural no direito brasileiro, ainda desprovido de disciplina legislativa específica. Nesse contexto, a ausência de determinadas características em

⁶ Jobim (2022, p. 219 e ss.) identifica precedentes do STF com características estruturais, como a ADI 3.510, a ADI 4.277, a ADPF 132 e a ADPF 54.

⁷ A Corte Constitucional colombiana reconheceu inicialmente o estado de coisas inconstitucional na Sentencia SU-559/97, diante de violações reiteradas a direitos fundamentais sem solução estrutural adequada. Posteriormente, a Sentencia T-025/2004 tornou-se paradigmática ao enfrentar o deslocamento forçado de milhões de pessoas decorrente de falhas estruturais do Estado.

casos concretos não parece, por si só, suficiente para afastar a possibilidade de adoção de tutela estrutural.

A multipolaridade relaciona-se à formação de litisconsórcio no qual todos os envolvidos participam, em alguma medida, da solução do conflito policêntrico, caracterizado por feições coletivas e elevada complexidade. O problema estrutural, enquanto núcleo central da controvérsia, vincula-se à própria organização da sociedade ou ao funcionamento de instituições estatais e privadas, a exemplo da segregação racial, do acesso à educação e à saúde, bem como da proteção ao meio ambiente. O procedimento bifásico, por sua vez, compreende dois tipos de decisões: uma de conteúdo aberto, orientada por princípios, e outra voltada à definição de regras concretas de conduta a serem observadas. Por fim, a busca pela consensualidade constitui característica marcante dos processos estruturais, manifestando-se desde a instauração da demanda até sua fase final (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 9).

Com outro enfoque, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim (2022, p. 61-94) defendem que a complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade são as características centrais do processo estrutural. Por sua vez, Edilson Vitorelli leciona que as características do processo estrutural são um litígio irradiado no tempo relacionado ao funcionamento de uma estrutura, com caráter amplo a abarcar instituições de toda ordem, de caráter público ou privado, “do qual deriva um padrão reiterado de violações a direitos, que cria, fomenta ou viabiliza o conflito” (2024, p. 74).

Owen Fiss (2025, p. 82), observando o processo estrutural estadunidense, sustenta que o provimento mandamental, que visa uma “restauração de uma instituição social”, é a nota de singularidade desse procedimento; no experimentalismo jurisprudencial brasileiro, todavia, pode haver processo estrutural sem tutela mandamental e pode haver tutela mandamental sem processo estrutural, não sendo uma característica distintiva para o direito brasileiro.

Cumprir destacar que, diante da já mencionada positivação generosa de direitos fundamentais, com o estabelecimento de limites negativos e vinculação material ao programa constitucional, e de sua multifuncionalidade⁸, amplia-se a possibilidade de consensualidade em processos estruturais, uma vez que, em regra, a divergência não está no seu reconhecimento⁹, mas sim na forma e no prazo que devem ser concretizados (VITORELLI, 2025, p. 61), além dos custos e impactos orçamentários.

⁸ Häberle (2019, p. 44) acrescenta aos direitos fundamentais dimensões individual, institucional e processual.

⁹ Pérez Luño (2013, p. 135) destaca a interdependência entre os direitos fundamentais. Vieira de Andrade (2007, p. 142) ressalta sua dimensão objetiva como ordem de valores constitucionalmente protegida.

Tendo em vista os custos de todos os direitos, seja os que visam uma abstenção estatal, seja os que requerem preponderantemente uma prestação (HOLMES, SUNSTEIN, 2019, p. 38), embora de intensidade distintas (SARLET, 2024, p. 295), as limitações a sua efetividade social mostram-se intrínsecas. Soma-se a isso o contexto de escassez de recursos diante da magnitude das demandas dirigidas ao Estado brasileiro (SCAFF, 2008, p. 171), circunstância que evidencia a incidência da reserva do possível.

Mesmo reconhecendo que se tenha “reservas à reserva do possível” (FREITAS, 2019, p. 301), é inegável que a condição de modernidade periférica brasileira (NEVES, 2018, p. 125) impõe à Administração Pública uma atuação em amplo espectro social, frequentemente superior às capacidades financeiras estatais. Tal cenário pode comprometer a efetividade do processo estrutural, convertendo-o, por vezes, em mero espaço institucional de administração de desacordos perante o Poder Judiciário.

Ainda assim, autores como Matheus Casimiro e George Marmelstein defendem que eventual inefetividade do processo estrutural não o torna inútil, na medida em que ele pode desempenhar relevante função simbólica e constituir importante fórum de reivindicações e protestos (2022, p. 419).

Nesse íterim, em razão da natureza policêntrica dos conflitos estruturais, incumbe à Advocacia Pública demonstrar a maior capacidade institucional do Poder Executivo para encaminhar soluções adequadas. Tal ônus argumentativo decorre não apenas dos impactos orçamentários envolvidos, mas também das consequências práticas das decisões judiciais, conforme previsto no art. 20 da LINDB. Isso porque tais decisões podem produzir “provimentos em cascata” e assumir dimensão tão abrangente que novas questões e problemas passam a surgir ao longo de sua implementação (ARENHART, 2013, p. 4).

Além disso, as tutelas estruturantes vão ter ressonância em outros sistemas sociais como da política, economia, religião, moral, entre outros.¹⁰ A decisão do processo estrutural, mais do que outras formas e espécies de processos, vai incorporar riscos e perigos com consequências para o futuro (COSTA, ROCHA, 2025, p. 198), a depender de como for o procedimento e o conteúdo decisório.

Além do desenho institucional estabelecido pela Constituição brasileira, especialmente no que se refere à divisão das funções estatais, a eficácia das decisões judiciais depende da

¹⁰ Em síntese, a teoria dos sistemas compreende a sociedade mediante diferenciações funcionais entre sistemas sociais e ambiente (LUHMANN, 2013, p. 19). Os sistemas operam de forma autorreferencial conforme códigos binários próprios, mantendo abertura cognitiva à observação do ambiente (MASILLA, 2007, p. XLV). Nesse contexto, a Constituição funciona como acoplamento estrutural entre direito e política (LUHMANN, 2016, p. 605), enquanto contratos, propriedade e tributação representam mecanismos de conexão entre outros sistemas sociais.

forma como serão recebidas pelos demais sistemas sociais (LUHMANN, 1980, p. 35). Tal aspecto mostra-se particularmente relevante nos processos estruturais, cuja transversalidade busca reconstruir instituições e estabilizar expectativas normativas para além dos limites do sistema jurídico. Nesse contexto, a concepção clássica do processo como instrumento voltado à busca da verdade (LUHMANN, 1980, p. 21) torna-se ainda mais problemática diante das ressonâncias produzidas entre o sistema do direito e seu ambiente, especialmente no âmbito dos processos coletivos.

Outro ponto controvertido refere-se à vinculação dos participantes ao regramento dos pedidos previsto no Código de Processo Civil brasileiro, bem como à forma de delimitação do objeto do processo estrutural diante do princípio da demanda ou da inércia da jurisdição, considerado fundamento basilar da atividade jurisdicional. Sob determinada perspectiva, pedidos genéricos de tutela, especialmente quanto aos seus efeitos e ao cumprimento prospectivo mediante provimentos mandamentais, podem ampliar excessivamente a discricionariedade judicial (FULGÊNCIO; PEREIRA; PEDROSA, 2024, p. 623).

Em sentido diverso, sustenta-se que a maior generalidade dos pedidos pode favorecer maior discricionariedade administrativa no âmbito do ente político constitucionalmente competente para a implementação da política pública. Tal compreensão viabiliza uma atuação cooperativa da Advocacia Pública voltada à efetividade da tutela jurisdicional, preservando-se a discricionariedade administrativa quanto à escolha dos meios necessários à concretização do direito tutelado.

Pode-se sustentar que a admissibilidade das tutelas estruturais encontra-se vinculada não apenas aos pedidos formulados pelo legitimado ativo, mas também às capacidades institucionais do ente competente para seu cumprimento, bem como às consequências e aos impactos decorrentes das decisões judiciais. Desse modo, os limites das decisões estruturais decorrem tanto do princípio da demanda quanto de fatores relacionados à própria complexidade dos problemas estruturais submetidos ao litígio.

Precisamente em razão dessa complexidade e do caráter policêntrico dos litígios estruturais, evidencia-se a necessidade de transformação da atuação estatal, superando-se a lógica de imposição unilateral de decisões para adotar uma perspectiva dialógica e cooperativa voltada à concretização de direitos fundamentais. Nesse modelo, o Estado passa a atuar em conjunto com os cidadãos e com os diversos participantes do processo na construção de soluções institucionais mais adequadas. A complexidade do objeto litigioso, especialmente diante da possibilidade de múltiplas formas de implementação, favorece soluções construídas

de maneira dialogada, consensual e mediante cooperação interinstitucional (DIDIER Jr.; FERNANDEZ, 2024, p. 18).

Para Marinoni, o diálogo com o Poder Executivo dependerá da existência, ou não, de situação de inconstitucionalidade manifesta (2025, p. 235-236). Se a estrutura a ser reformada estiver em contrariedade direta à Constituição, a decisão judicial dispensaria o diálogo institucional. Por outro lado, quando a tutela estruturante decorrer de ausência ou insuficiência de prestação estatal suscetível de implementação por diferentes meios, impõe-se a construção dialógica da solução.

Trata-se de questão particularmente sensível, pois, caso a competência para a reforma institucional pertença constitucionalmente a outra função estatal, sua implementação direta pelo Poder Judiciário poderá reproduzir o mesmo vício que pretende corrigir, qual seja, a inconstitucionalidade decorrente da violação da divisão constitucional de funções e competências estatais.

Consequentemente, diante das peculiaridades dos processos estruturais, as possibilidades de resolução de suas controvérsias não se enquadram exclusivamente nas formas previstas pelos artigos 485 e seguintes do Código de Processo Civil brasileiro, devendo-se admitir mecanismos processuais diversos e mais adequados à complexidade do litígio.

Além disso, a litigiosidade inerente aos problemas estruturais dificilmente se encerra com a prolação de uma decisão judicial, ainda que haja resolução de mérito (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2022, p. 199). Em verdade, a decisão representa frequentemente apenas o início – ou um recomeço – do processo de concretização de direitos anteriormente previstos em abstrato pelo ordenamento jurídico e posteriormente exigidos perante o Poder Judiciário.

Quiçá a etapa subsequente, relacionada à efetividade e ao cumprimento da decisão estrutural, revele-se ainda mais problemática, especialmente diante do desenho constitucional brasileiro. Isso porque a controvérsia central, em regra, não reside propriamente no reconhecimento dos direitos fundamentais, já assegurados constitucionalmente, mas nas condições materiais, institucionais e temporais necessárias à sua concretização.

O tempo de efetivação dos direitos fundamentais, ou mesmo de cessação de suas violações, nem sempre coincide com a promulgação da norma geral e abstrata pelo legislador ou com a prolação da decisão judicial no caso concreto.

A síntese doutrinária acerca das decisões judiciais em processos estruturais abrange múltiplas perspectivas, entre as quais se destacam: soluções consensuais, soluções negociadas, soluções adjudicadas, decisões em cascata, soluções compartilhadas, efetivações

compartilhadas associadas às capacidades institucionais e a delegação da implementação a gestores de conflitos (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2022, p. 189).

Uma questão central que permeia o processo estrutural, especialmente em atenção à divisão das funções estatais e às capacidades institucionais de cada órgão, consiste em compreender a decisão judicial impositiva como medida excepcional, a ser adotada apenas quando se mostrarem insuficientes as demais formas de resolução do conflito estrutural. Por conseguinte, com exceção da tutela jurisdicional impositiva, as demais modalidades decisórias pressupõem diálogo e cooperação interinstitucional.

A partir dessa perspectiva, se uma das características do processo estrutural consiste na busca por soluções dialógicas e consensuais, deve-se pressupor a cooperação não apenas entre magistrados, conforme os artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil, mas também entre as diversas instituições envolvidas nos problemas estruturais. Atento a essa questão, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 350/2020, cujo art. 16 prevê a possibilidade de cooperação interinstitucional, incluindo, entre outros atores, a Advocacia Pública.

Embora o diálogo e a consensualidade voltados à construção de decisões acordadas sejam elementos relevantes nos processos estruturais, sua implementação revela-se especialmente complexa diante da conflituosidade e da multiplicidade de interesses, direitos e deveres envolvidos. Tal dificuldade mostra-se ainda mais evidente em litígios que envolvem grupos sociais difusos e heterogêneos, nos quais nem sempre se apresenta de forma clara quem detém legitimidade ou representatividade suficiente para participar da construção consensual da decisão. Além disso, diante da pluralidade de órgãos e entidades estatais, frequentemente dotados de competências, funções e objetivos institucionais distintos, o próprio ente político pode encontrar dificuldades para formular entendimento institucional uniforme acerca do mesmo problema estrutural.

A comunicação do sistema do direito com os demais sistemas sociais encontra-se presente em praticamente todos os processos estruturais envolvendo a Fazenda Pública, o que ocorre na maior parte dos casos. Mesmo quando o litígio coletivo se relaciona exclusivamente com atividades econômicas ou organizações privadas, permanecem evidentes as ressonâncias entre direito, política, economia e administração pública. Nesse contexto, a Advocacia Pública, incumbida pelo constituinte como Função Essencial à Justiça (artigos 131 e 132 da Constituição Federal), exerce “papel multifacetado” (KRYMINICE, 2025, p. 198) no âmbito dos processos estruturais. Sua atuação pode envolver a defesa das atribuições da Administração Pública, a implementação de medidas decorrentes de decisões judiciais, a participação cooperativa na

construção de soluções consensuais, a avaliação das consequências práticas das decisões e a observância da prospectividade e retrospectividade das tutelas estruturantes.

Dentro desse contexto, a possibilidade de compreender a Advocacia Pública como mais uma porta de acesso à justiça, hipótese já parcialmente sustentada pela doutrina (DIDIER Jr.; FERNANDEZ, 2024, p. 483), ainda demanda maior desenvolvimento teórico e permanece carente de agenda específica de pesquisa voltada aos processos estruturais (FULGÊNCIO; PEREIRA; PEDROSA, 2024, p. 599). Trata-se de discussão particularmente relevante diante da essencialidade atribuída à Advocacia Pública no desenho constitucional inaugurado pela Constituição de 1988.

3. Conclusão

Retomando o questionamento inicial, em que medida a Advocacia Pública deve promover o diálogo em busca de soluções plurais nas relações multipolares que caracterizam os processos estruturais com a finalidade de ser mais uma porta de acesso à justiça, necessário tecer os seguintes argumentos.

Além da alteração do paradigma, que já está em curso, da Advocacia Pública como função essencial à justiça, e não meramente como instrumento para litigiosidade habitual de modo a postergar a implementação de direitos, subsiste a dificuldade decorrente do atual desenho institucional, no qual inexistente autonomia administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo, embora a autonomia técnica esteja assegurada. Tal circunstância constitui entrave relevante para atuações proativas voltadas à consolidação da Advocacia Pública como mais uma possibilidade de acesso à justiça.

De toda forma, mesmo diante do atual quadro normativo, entende-se como viável a promoção do diálogo voltado à construção de soluções consensuais, capaz de suprir parte do déficit de legitimidade das decisões judiciais mediante o aporte de considerações oriundas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, especialmente por intermédio da estrutura de assessoramento atribuída à Advocacia Pública pelo constituinte.

Como a mudança paradigmática do Estado no tratamento dos conflitos sociais e litígios jurídicos – de uma postura predominantemente reativa e litigiosa para uma atuação voltada à efetividade dos direitos reconhecidos quando cabíveis – ainda se encontra em curso, persiste significativa sobrecarga do Poder Judiciário com demandas estruturais que poderiam ser solucionadas por meios adequados no âmbito do próprio Poder Executivo.

Diante dos conflitos estruturais e de sua contingência, entendida como a pluralidade de soluções possíveis, a capacidade institucional para resolução desses problemas demanda a

contribuição dos órgãos técnicos do Poder Executivo, bem como a representatividade própria do Poder Legislativo. Digno de nota que a multiplicidade de definições e encaminhamentos possíveis para os problemas estruturais integra a própria dinâmica do Poder Executivo, no âmbito do qual coexistem interesses e políticas públicas que, não raras vezes, entram em tensão recíproca. É o que ocorre, por exemplo, entre a proteção ao meio ambiente e a realização de obras de infraestrutura, como rodovias e hidrelétricas, bem como na regulação de atividades econômicas por agências reguladoras dos mais variados setores, como transporte, energia, água e exploração de petróleo e minerais, entre outras formas de intervenção e normatização das atividades estatais e econômicas.

Por conseguinte, a própria dinâmica de funcionamento do Poder Executivo revela capacidade inerente à sua estrutura para lidar com múltiplas possibilidades de solução de conflitos plurais e policêntricos, os quais não se mostram inteiramente compatíveis com a lógica do Poder Judiciário, tradicionalmente estruturado para decidir litígios concretos com decisões voltadas para recomposição do ilícito ou à sua prevenção, apresentando maiores dificuldades quanto à formulação de medidas prospectivas.

O Poder Executivo é composto por diversos órgãos públicos e entidades da Administração Indireta que atuam de forma autônoma e, por vezes, até conflitante, de tal sorte que a Advocacia Pública detém expertise quanto à dimensão do Estado e ao seu funcionamento, uma vez que sua atuação possui caráter transversal em relação ao ente político.

Sob essa perspectiva, nos processos estruturais em que figure como parte ou interessado um ente político, a atuação cooperativa e dialógica da Advocacia Pública pode conferir nova dimensão à sua essencialidade à justiça, conforme delineado pela própria geografia constitucional, de modo a consolidar-se como mais uma das portas de acesso à justiça em litígios estruturais.

A medida da atuação da Advocacia Pública como mais uma porta de acesso à justiça dependerá do problema estrutural a ser resolvido. Assim, diante do litígio estrutural submetido ao Poder Judiciário, revela-se a possibilidade de articulação e coordenação da estrutura já disponível da Administração Pública, seja por meio de seus órgãos, seja por intermédio das entidades da Administração Indireta, mediante atuação integrativa e coordenadora da Advocacia Pública.

Ainda, no caso de readequação do desenho institucional e organizacional de determinado órgão ou entidade da Administração Indireta, pode-se cooperar mediante alterações legislativas e administrativas, além da expedição de recomendações e pareceres voltados ao cumprimento de decisões judiciais, função precípua da Advocacia Pública.

Por outro lado, caso seja constatada a insuficiência da estrutura administrativa existente para o enfrentamento de problemas estruturais, a Advocacia Pública poderá inclusive propor a criação de entidade de propósito específico voltada à condução de determinado litígio dessa natureza. Tal solução mostra-se apta a contemplar as relações multipolares características dos litígios estruturais, envolvendo entes públicos, atores privados e representantes de grupos sociais.

No atual contexto, a possibilidade de a Advocacia Pública afirmar-se como mais uma porta de acesso à justiça manifesta-se tanto na construção de soluções consensuais e negociadas quanto na orientação para implementação de decisões adjudicadas, nos casos em que a consensualidade não se mostrar viável.

Diante dessas considerações, a intensidade do diálogo promovido pela Advocacia Pública corresponderá à medida das capacidades institucionais das funções estatais nos casos em que se verifique omissão na implementação de políticas públicas. Noutras palavras: a atuação da Advocacia Pública como porta de acesso à justiça revelar-se-á necessária quando inexistir estrutura adequada ao atendimento das pretensões deduzidas ou quando a organização administrativa estatal já existente se mostrar insuficiente ou ineficiente.

Assim, quanto maior a omissão estatal, maior tende a ser a necessidade de diálogo voltado à construção de soluções consensuais e à ampliação das portas de acesso à justiça para efetividade dos direitos fundamentais.

Desse modo, para consolidar-se como uma das portas de acesso à justiça em processos estruturais, a Advocacia Pública pode, diante de omissões do aparelho estatal, propor a criação de entidades de propósito específico voltadas ao encaminhamento de soluções concretas para litígios que envolvam formação plural de interesses, mediante alterações normativas e estruturais da Administração Pública.

Por fim, como resposta ao questionamento inicialmente proposto, a atuação da Advocacia Pública nos processos estruturais deve primar pelo diálogo cooperativo com todos os litisconsortes e terceiros participantes, buscando a construção de soluções consensuais para o litígio, de modo a consolidar-se como mais uma porta de acesso à justiça.

Esses são, em síntese, alguns dos principais desafios jurídicos da Advocacia Pública na atual realidade do processo estrutural brasileiro, campo ainda carente de maior observação e reflexão acerca dos problemas que podem surgir e das múltiplas possibilidades de resolução.

De todo modo, a temática examinada neste trabalho, diante da complexidade inerente aos processos estruturais e das múltiplas possibilidades ainda pouco exploradas de atuação da

Advocacia Pública, ultrapassa os limites do presente estudo, abrindo espaço para investigações futuras mais verticalizadas acerca dos problemas aqui apenas delineados.

As reflexões desenvolvidas representam, assim, etapa inicial de investigação mais ampla acerca do processo estrutural e da participação da Advocacia Pública, permitindo a formulação de agenda de pesquisa voltada ao enfrentamento de lacunas ainda insuficientemente exploradas pela doutrina.

Nesse contexto, destacam-se, entre outros temas relevantes, a orientação dialógica do Estado brasileiro como mecanismo de ampliação das portas de acesso à justiça; os desafios institucionais impostos à Advocacia Pública diante das peculiaridades dos processos estruturais, especialmente quanto à legitimidade das capacidades institucionais do Poder Executivo para o encaminhamento de soluções; a demonstração dos custos dos direitos e da reserva do possível; bem como o dever de atuação prospectiva da Advocacia Pública mediante a proposição de novos arranjos institucionais aptos à prevenção de litígios estruturais e à mitigação das consequências decorrentes de decisões judiciais não consensuais.

Trata-se, portanto, de campo ainda em construção, cujo aprofundamento teórico e prático revela-se indispensável ao aperfeiçoamento das respostas institucionais oferecidas pelo Estado em litigâncias de natureza estrutural.

4. Referências bibliográficas

ARENAHRT, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *In.: Revista de Processo* | vol. 225/2013 | p. 389 - 410 | Nov / 2013. Disponível em: arenhart_decisões estruturais.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

ARENAHRT, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2ª ed., São Paulo: Revista do Tribunais, 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. **Lei n. 1.060**, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados;

BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 11 de janeiro de 1973.

BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. **Código de Processo Civil**, de 16 de março de 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3, de 2025**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 163**, de 16 de junho de 2025. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado13573620211006615dab50a8169.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.349.453 - MS**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 2 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 200.0936/RS**. Relator: Min. Nancy Andrighi, 23 de junho de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 396**. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Afetação em 25/11/2025 do Resp 2209304?MG. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1396&cod_tema_final=1396. Acesso em 17/05/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus n. 143.641/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição n. 3.388/R R**. Relator: Ministro Ayres Britto, 19 de março de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 631240 / MG** Relator: Ministro Roberto Barroso, 03 de setembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Súmula n. 667**. Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Súmula Vinculante n. 21**. É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Súmula Vinculante n. 28**. É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia SU-559/97**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 26 out. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia T-590 de 1998**. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>. Acesso: 26 out. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. “O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?”. In.: **RDP**, Brasília, Volume 19, n. 102, 412-440, abr./jun. 2022, DOI: 10.11117/rdp.v19i102.6142.

COSTA, Bernardo Leandro Carvalho; ROCHA, Leonel Severo. “Do risco e do perigo à fragmentação constitucional e ao Estado em rede: a decisão judicial na perspectiva pragmático-sistêmica de Luhmann, Teubner e Vesting”. In.: XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS IV, 2025. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/6h25op4f/rj979qjf/O82J5WmGDV429u98.pdf>. Acesso em 19/01/2025.

DIDIER Jr., Fredi; Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v.7, n.3: 59-99, sept.-dec., 2016.

DIDIER Jr., Fredi; ZANETI Jr., OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In.: **Revista de Processo** vol. 303/2020 | p. 45 - 81 | Maio / 2020.

DIDIER Jr., Fredi; FERNANDES, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: JusPodivm, 2024.

DIDIER Jr., Fredi; FERNANDES, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. In.: **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 593-632, jul./dez. 2024. DOI <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article>.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**: Volume I. 10ª ed. São Paulo: Malheiros/Jus Podivm, 2023.

ESPINDOLA, Ângela Araujo da Silveira; SILVA, Everton Luís da. Ativismo judicial e a “não-resposta” como possibilidade: o papel do “talvez” na refundação da jurisdição. **REVISTA JURÍDICA (FURB. ONLINE)**, v. 22, p. e7936, 2018. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7936/4121>. Acesso em: 24 out. 2025.

FISS, Owen. **A Origem do Processo Estrutural: the civil rights injunction**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processo estrutural e a proteção dos direitos socioeconômicos e culturais: apontamentos normativos para a implementação progressiva do mínimo existencial. *In.*: **Revista de Processo**. Vol. 336/2023 p. 265 – 289, Fev. 2023.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha. Processos estruturais e Advocacia Pública: desafios na jurisdição constitucional estrutural. *In.*: **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v.4, n.2, p. 593-632, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a341>.
GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/>. Acesso em 14 out. 2025.

KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. Advocacia Pública e técnicas consensuais de solução de conflitos estruturais: um olhar sobre os negócios jurídicos processuais. *In.*: **Advocacia Pública e o Fortalecimento do Estado Democrático de Direito**. Org.: PESSANHA, Fabiana Augusta A. P.; PEIXOTO, Ravi. Londrina: Editora Thoth, 2025.

JOBIM, Marcos Félix. **Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 3ª ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2022.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUHMANN, Niklas. “Inclusão e exclusão” (Trad. KLEIN, Stefan Fornos; rev. técnica BACHUR, João Paulo). *In.*: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. Trad.: Salu Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

MASILLA, Dario Rodriguez. “La sociologia y la teoria de la sociedad”. *In.*: **Presentación a la Edición em Castellano: La Sociedad de La Sociedad**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana: 2007.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

NUNES, Thiago Feiten; ISAIA, Cristiano Becker. Novos direitos, ondas renovatórias e jurisdição civil. *In.*: **Revista Direito em Debate**, Vol. 30, n. 55 (2021). Acesso em 22 out. 2025: <https://200.17.87.11/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/9829/6682>.

ONZE SUPREMOS: **#258 Igualdade em Owen Fiss**. Entrevistada: Tais Penteado. Entrevistador: David Sobreira. Fortaleza, 3 de out. 2025. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0VpGhYy9Zekq8naOloZmNE?si=2f23335a61054450>. Acesso em 8 out. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: Constituição, Direito Fundamentais e proteção da Natureza**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 14ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. *In.*: **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Org. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde cor de direito: lições de direito do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais de Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito**. 2ª ed., Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of The United States. **Plessy v. Ferguson (1896)**. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/plessy-v-ferguson?_ga=2.82736982.1556939053.1761419718-406582608.1761419718. Acesso em: 25 out. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of The United States. **Brown v. Board of Education (1954)** – Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/brown-v-board-of-education#transcript>. Acesso em: 24 out. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: da transição democrática ao mal estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua Reserva de Justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma**. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 5ª ed. São Paulo: Jus Podivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural dos Estados Unidos ao Brasil. *In.*: FISS, Owen. **A Origem do Processo Estrutural**. São Paulo: Jus Podivm, 2025.