

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

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

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Emerson Affonso da Costa Moura, José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-353-4

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Com alegria que trazemos as pesquisas submetidas, aprovadas, debatidas e apresentadas no grupo de trabalho ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II do XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO com discussões relevantes acerca dos planos, diretrizes e ações instituídas para o Poder Judiciário, bem como, a gestão e administração do Poder Judiciário.

No trabalho A IMPLEMENTAÇÃO DE ONLINE DISPUTE RESOLUTION (ODR) NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: DA POSSIBILIDADE À EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA de Manoel De Sousa Dourado , Manuela Saker Moraes e Livio Augusto de Carvalho Santos discute-se como a implementação de ODRS pelo Poder Judiciário pode contribuir para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça.

Na pesquisa FORMAÇÃO DE MEDIADORES COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA: JUSTIÇA MULTIPORTAS E CULTURA DA PAZ de Paula Zambelli Salgado Brasil se examina a formação de mediadores como instrumento de política judiciária voltada ao acesso à justiça, à luz da Resolução CNJ 125/2010 e do CPC na construção de um modelo de justiça multiportas.

No texto A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO - DESAFIOS AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E À EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS de Marcelo Toffano, Isabela Azevedo Ferreto e Rafael Machado Pereira Rosa de Lima analisam criticamente o impacto da inteligência artificial (IA) no Poder Judiciário brasileiro, examinando se sua adoção se compatibiliza com os princípios constitucionais do acesso à justiça e do devido processo legal, especialmente contraditório, ampla defesa e motivação das decisões, em especial, com as Resoluções nº 332/2020 e nº 615/2025.

No trabalho PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO COMO FERRAMENTA NECESSÁRIA PARA O USO DE DADOS PELO JUDICIÁRIO NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO ESTRATÉGICA E DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS: UMA INSPIRAÇÃO PARA A ADVOCACIA DE ESTADO de Vinícius Silva Barbosa traça-se um panorama histórico da informatização do processo judicial, com ênfase na padronização e

interoperabilidade entre os sistemas, bem como demonstra a evolução do uso de dados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o aprimoramento da gestão estratégica e das políticas judiciárias.

Na pesquisa **O DESAFIO DO RECONHECIMENTO DE NOMES INDÍGENAS EM PERSPECTIVAS NÃO OCIDENTAIS NA AMAZÔNIA** de Paulo Said Haddad Neto , Marckjones Santana Gomes e Bernardo Silva de Seixas aborda-se os conflitos entre o sistema registral civil brasileiro fundado em concepções ocidentais de identidade e nome, e as práticas tradicionais de nomeação e parentesco dos povos indígenas da Amazônia defendendo o fortalecimento de práticas interculturais que incorporem perspectivas não ocidentais de identidade e parentesco.

No texto **MODELOS DE CARTÓRIOS JUDICIAIS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS: AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS IMPORTAM PARA OS RESULTADOS AFERIDOS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA?** de Cristiane Soares de Brito e Karina Silva de Araújo verifica-se a partir do Relatório Justiça em Números 2024, em especial do IPC-Jus, e das informações disponibilizadas no sítio eletrônico do CNJ a ausência de dados qualitativos sobre a organização dos cartórios judiciais.

Na pesquisa **A AGENDA 2030, OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO** de Louise Rainer Pereira Gionedis, Maria Amélia Cassiana Mastro Rosa Vianna e Mariana Stuchi Perez discute-se a adesão nacional realizada pelos tribunais ao Pacto Global da ONU e aos 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, a criação, implementação e os impactos dos Laboratórios de Inovação e dos LIODS pelos tribunais brasileiros a partir das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

No trabalho **PROCESSO ESTRUTURAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** de Ana Beatriz de Souza Slobodticov e Mariana Fittipaldi analisa-se a atuação do Ministério Público brasileiro nos processos estruturais, a partir da perspectiva da tutela coletiva de direitos fundamentais em contextos de desconformidades institucionais persistentes.

No texto **SOLUCIONANDO A MOROSIDADE PROCESSUAL COM A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA UNIDADE JUDICIÁRIA** de Rodrigo de Carvalho Assumpção aborda-se o planejamento estratégico como instrumento

essencial para a fixação de metas plausíveis para contribuir na celeridade processual, com a utilização de ferramentas de gestão — como matriz SWOT, diagrama de Ishikawa e método SMART — e a mensuração contínua dos resultados.

No trabalho A PROBLEMÁTICA DAS CUSTAS JUDICIAIS EM FACE AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO JUSTIÇA de Andre Luiz Soares Bernardes e Laura Cecília Fagundes dos Santos Braz investiga-se as custas e despesas judiciais impedem a efetivação do acesso à justiça comparando as legislações dos Estados Mato Grosso e Goiás.

Na pesquisa ACESSO À JUSTIÇA NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS PONTOS DE INCLUSÃO DIGITAL PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ de Gabriela Sousa de Farias e Ailine Da Silva Rodrigues verifica-se os instrumentos de implementação do direito fundamental de acesso à justiça na Amazônia a partir da implantação dos Pontos de Inclusão Digital (PIDs) pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA).

No texto A REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DA EC N.º 125/2022: DESAFIOS PARA EQUILIBRAR EFICIÊNCIA PROCESSUAL E ACESSO À JUSTIÇA Alexandre Naoki Nishioka , Tatyana Chiari Paravela propõe-se verificar os desafios para a regulamentação infraconstitucional da EC nº 125/2022, considerando a necessidade de equilibrar eficiência processual e acesso à justiça no contexto da litigiosidade de massa brasileira.

Na pesquisa A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DE ONDAS RENOVATÓRIAS: REFLEXÕES SOBRE O PROJETO FLORENÇA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA de José Alberto Lucas Medeiros Guimarães e Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário examina-se a internacionalização do acesso à justiça a partir da Teoria das Ondas Renovatórias de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, materializada pelo Projeto Florença, tendo a experiência brasileira como parâmetro.

No trabalho A POLÍTICA PÚBLICA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E A AGENDA 2030 DA ONU - UMA APROXIMAÇÃO DA META GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA de Carla Noura Teixeira e Douglas Alexander Prado versa-se sobre a política pública de resolução de conflitos no Brasil estatuída pela Resolução nº 125 de 2010 observando o a Agenda 2030 apresentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) que abrange o objetivo promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, garantindo o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Na pesquisa MUITO ALÉM DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA: A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO NO BRASIL de Ana Paula Martins Amaral e Mateus Augusto Sutana e Silva analisa-se o papel da Defensoria Pública como instrumento de fortalecimento da democracia no Brasil, em especial, da proteção de grupos historicamente marginalizados.

No texto O PODER JUDICIÁRIO EM FOCO: ENTRE A MANUTENÇÃO DAS DESIGUALDADES E O NÃO ACESSO À JUSTIÇA de Anderson Alexandre Dias Santos e Mirella Encarnação da Costa explora a composição do Poder Judiciário e o número de demandas, tempo, congestionamento, entre outros aspectos que demonstra quem são os principais atores demandados no sistema de justiça.

No trabalho O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA LEI DO ALVARÁ JUDICIAL (LEI 6.858/1980): RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 de Dorinethe dos Santos Bentes e Lorrane Souza Lopes busca-se verificar se a Lei nº6.858/1980 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, examinando se é um instrumento efetivo para proporcionar o acesso à justiça.

Na pesquisa O VISUAL LAW COMO FERRAMENTA DE INCLUSÃO POR MEIO DA LINGUAGEM SIMPLES de Sayron Pereira Martins , Lucas De Almeida Noletto e Christiane de Holanda Camilo discute-se como o Visual Law, conceituado como uma ferramenta funcional e resultado do método de Legal Design, serve como um instrumento concreto para uso com legitimidade institucional no Poder Judiciário.

Por fim, no texto O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO de Itzhak Zeitune Oliveira E Silva pretende-se apontar meio de soluções eficazes para sanar os obstáculos que dificultam o acesso à Justiça garantindo a todos os cidadãos, independente de fatores econômicos e culturais, o pleno acesso a uma ordem jurídica justa, igualitária e eficaz.

São trabalhos instigantes que se preocupam com a eficácia da prestação jurisdicional e pretendem trazer instrumentos que garantam o acesso à uma ordem jurídica justa mediante adoção de técnicas modernas de gestão da Administração da Justiça.

Outono de 2025

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

**PROCESSO ESTRUTURAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**STRUCTURAL PROCESS AND THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE IN IMPLEMENTING PUBLIC POLICIES**

**Ana Beatriz de Souza Slobodtiov
Mariana Fittipaldi**

Resumo

O presente artigo analisa a atuação do Ministério Público brasileiro nos processos estruturais, a partir da perspectiva da tutela coletiva de direitos fundamentais em contextos de desconformidades institucionais persistentes. Parte-se da premissa de que o processo estrutural representa uma resposta do Direito Processual à complexidade das políticas públicas e à crise de efetividade das decisões judiciais tradicionais. Com base em abordagem teórico-dogmática e revisão bibliográfica especializada, o trabalho investiga os fundamentos desse modelo processual e identifica suas principais características: multipolaridade, flexibilidade procedimental, decisões em cascata e consensualidade qualificada. Em seguida, discute-se o papel do Ministério Público como ator institucional capaz de induzir transformações por meio de diagnósticos sistêmicos, formulação de planos estruturantes e monitoramento de sua implementação. Conclui-se que o Ministério Público, ao adotar uma postura dialógica, interdisciplinar e institucionalmente estruturada, pode desempenhar função decisiva na reconfiguração de políticas públicas e no fortalecimento da jurisdição democrática. Contudo, sua atuação exige capacitação técnica, redefinição interna de estratégias e articulação com práticas de justiça multiportas.

Palavras-chave: Processo estrutural, Acesso à justiça, Direitos fundamentais, Ministério público, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the role of the Brazilian Public Prosecutor's Office in structural litigation, focusing on the collective protection of fundamental rights in contexts of persistent institutional dysfunctions. It starts from the premise that structural litigation represents a procedural response to the complexity of public policies and the crisis in the effectiveness of traditional judicial decisions. Through a theoretical and dogmatic approach supported by specialized literature, the study examines the foundations of structural procedures and identifies their main features: multipolarity, procedural flexibility, cascading decisions, and qualified consensus-building. It then discusses the institutional role of the Public Prosecutor's Office as a transformative agent capable of conducting systemic diagnoses, proposing structural plans, and monitoring their implementation. The study concludes that, when institutionally prepared and open to dialogue, the Public Prosecutor's Office can decisively

contribute to the reconfiguration of public policies and to the strengthening of democratic adjudication. However, this requires technical training, strategic reformulation, and articulation with multi-door justice practices.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Fundamental rights, Public prosecutor's office, Public policies, Structural process

INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das políticas públicas e das desigualdades estruturais impõe ao Poder Judiciário a necessidade de mecanismos processuais capazes de lidar com conflitos plurais, contínuos e resistentes à lógica binária das sentenças tradicionais. É nesse contexto que emerge o processo estrutural como uma técnica processual vocacionada à transformação institucional gradual, mediante a condução dialógica e participativa da jurisdição.

No Brasil, a adoção dessa perspectiva processual tem ganhado relevo na judicialização de políticas públicas, sobretudo em demandas que envolvem a efetivação de direitos sociais, como saúde, educação, moradia e sistema prisional. No centro dessa atuação, encontra-se o Ministério Público, órgão dotado de legitimidade constitucional para a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais indisponíveis (art. 127 e 129, CF/88). Sua atuação em litígios coletivos de natureza estrutural não apenas instrumentaliza o acesso à justiça, mas também potencializa a transformação de realidades marcadas por omissões estatais persistentes.

A presente pesquisa parte do seguinte problema jurídico-científico: *de que forma o Ministério Público tem atuado – ou pode atuar – de forma eficiente nos processos estruturais voltados à concretização de políticas públicas no Brasil?* Como hipótese de trabalho, considera-se que o êxito dessa atuação depende não apenas de previsão normativa ou de capacidade institucional, mas de uma mudança paradigmática no modo como o MP compreende sua função promotora da cidadania em juízo.

O objetivo geral deste artigo é analisar a atuação do Ministério Público em processos estruturais no Brasil, destacando as potencialidades e os desafios enfrentados, a partir de uma abordagem que articula elementos de teoria constitucional, processo coletivo e desenho institucional. Como objetivos específicos, busca-se: (i) delimitar as principais características do processo estrutural; (ii) investigar o papel institucional do MP à luz da Constituição de 1988; (iii) examinar casos paradigmáticos da atuação ministerial em litígios estruturais; e (iv) propor caminhos para o aprimoramento dessa atuação.

A justificativa científica da pesquisa reside na escassez de estudos que abordem de forma integrada o papel do Ministério Público e a lógica estrutural dos litígios complexos. Além disso, considerando o atual cenário de sobrecarga judicial e crise de efetividade das decisões judiciais, refletir sobre a atuação estratégica do MP nos processos estruturais contribui para o fortalecimento da cultura democrática e para o aprimoramento do sistema de justiça.

A metodologia adotada será qualitativa e dogmática, baseada em revisão bibliográfica especializada, análise jurisprudencial e estudo de casos emblemáticos. Para tanto, dialogar-se-

á com autores como Vitorelli, Arenhart e Didier Júnior, além de documentos institucionais do Ministério Público e decisões judiciais paradigmáticas, a fim de oferecer uma análise crítica e propositiva do tema.

2 PROCESSO ESTRUTURAL: FUNDAMENTOS, ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS

O processo estrutural vem ganhando protagonismo no cenário jurídico brasileiro como resposta à complexidade de litígios que envolvem direitos fundamentais em contextos de políticas públicas persistentes e institucionalmente disfuncionais. Diferentemente do processo civil tradicional, centrado na bipolaridade e na estabilização da demanda, o processo estrutural propõe uma abordagem progressiva, dialógica e adaptável às realidades coletivas (Vitorelli, 2020, p. 43).

Sua origem remonta ao direito norte-americano, com o caso *Brown v. Board of Education* (1954), que demonstrou a necessidade de decisões judiciais estruturantes e supervisionadas para modificar realidades institucionais complexas (Vitorelli, 2020, p. 43). No Brasil, a técnica é reconhecida como alternativa legítima para violações estruturais de direitos fundamentais decorrentes de padrões organizacionais disfuncionais. A Constituição de 1988 já delineou a proteção coletiva desses direitos, mas sua efetividade depende da análise da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) (Barroso, 2007, p. 36).

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, parágrafo único, fundamenta a tutela coletiva sobre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Direitos difusos são indivisíveis, com titularidade de pessoas indeterminadas e ausência de vínculo jurídico entre os sujeitos (Del Gaizo, 2015, p. 4). Direitos coletivos possuem titulares identificáveis e uma relação jurídica conectiva (Del Gaizo, 2015, p. 5). Já os direitos individuais homogêneos, “acidentalmente coletivos”, decorrem de uma origem comum, permitindo invocação da tutela coletiva (Del Gaizo, 2015, p. 4). A tutela coletiva extrajudicial, quando bem utilizada, aproxima a sociedade dos centros decisórios, reduz a morosidade e favorece a justiça multiportas (Crespo, 2019, p.33-35).

A jurisprudência nacional também já reconheceu sua aplicação, como na ADPF 347, em que o Supremo Tribunal Federal declarou o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, determinando a adoção de medidas estruturais para assegurar direitos mínimos da população carcerária.

A principal marca do processo estrutural é a multipolaridade subjetiva e plurifatorialidade fática, caracterizando-se por elevada conflituosidade, complexidade intrincada e policentrismo decisório. Nas palavras de Marcus Aurélio de Freitas Barros (2021, p. 27):

Outro aspecto digno de realce é que os litígios em comento envolve problemas policêntricos, havendo vários centros de poder (grupos atingidos) que se irradiam e sentem os efeitos do problema coletivo, de modo que esses grupos findam possuindo interesses próprios, mas que se relacionam e interagem com os dos outros grupos sociais.

Nos litígios estruturais, em que a disputa se espalha por múltiplos núcleos e dimensões, as marcas são claras: elevada conflituosidade, complexidade intrincada e policentrismo decisório. Tais conflitos estruturais não se limitam a um único ponto de tensão; ao contrário, envolvem múltiplos atores, interesses interdependentes e causas de natureza sistêmica que se retroalimentam. Nesse cenário, a concepção tradicional da indivisibilidade dos direitos coletivos — segundo a qual a decisão judicial que beneficia um necessariamente se estende a todos os demais — revela-se inadequada. O modelo clássico não dá conta da multiplicidade de frentes e da necessidade de soluções coordenadas e graduais. Do mesmo modo, as ferramentas previstas no chamado “microssistema da tutela coletiva” mostram-se insuficientes, pois tratam tais conflitos como se fossem lineares e pontuais, desconsiderando as dinâmicas complexas e persistentes que sustentam sua existência.

Ao avançar para o núcleo da presente pesquisa e ampliar a densidade das discussões propostas, adentra-se no conceito de litígios estruturais. Tais litígios representam uma forma agravada dos litígios de difusão irradiada, marcados por uma escalada progressiva de tensões e pela sobreposição de múltiplos focos de disputa. Neles, a violação não decorre de um ato isolado ou episódico, mas emerge de uma engrenagem institucional — seja ela pública ou privada — cujo próprio modo de funcionamento reproduz e perpetua desigualdades e violações. Como observa Vitorelli (2018, p. 342-345), são situações em que a solução não se esgota na correção pontual de uma conduta, mas exige a reestruturação profunda da arquitetura burocrática que lhe dá origem.

Conforme destacam Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 107), o problema estrutural não se origina de um ato isolado, mas se configura a partir de um “estado de coisas que necessita de reorganização ou reestruturação”. No caso analisado, a política pública municipal de assistência social voltada a crianças e adolescentes acolhidos apresenta falhas sistemáticas, cuja

consequência mais evidente é o desrespeito constante ao prazo legal de institucionalização, transformando o excesso de tempo em acolhimento institucional em algo naturalizado. Para a superação desse tipo de conflito, a intervenção judicial ou ministerial deve mirar não apenas a sanção de atos isolados, mas a ampla reestruturação do funcionamento da política pública envolvida (Barros, 2020, p. 30).

Daher (2019, p. 49) resume que um litígio estrutural é, em essência, um conflito complexo, multipolar, derivado de uma lesão ou ameaça a direitos fundamentais coletivos não concretizados, cuja efetivação requer reformas prospectivas na estrutura institucional, geralmente desenvolvidas em etapas ao longo do tempo.

Dentre as características essenciais desses conflitos, destacam-se: (a) complexidade, derivada da causalidade múltipla e da diversidade de soluções possíveis (Daher, 2019, p. 50); (b) multipolaridade, considerando a sobreposição de interesses individuais e coletivos; (c) mutabilidade; (d) caráter prospectivo; e (e) necessidade de intervenção continuada (Cota, 2019, p. 73).

Vitorelli (2020, p. 74-75) diferencia complexidade e conflituosidade: a primeira deriva das múltiplas formas de tutela de um direito; quanto mais variadas, maior o grau de complexidade. A conflituosidade emerge da diversidade de impactos sobre os integrantes do grupo titular do direito, refletindo divergências internas, enquanto a complexidade é exógena.

A complexidade é ampliada pelo caráter prospectivo e policêntrico desses litígios: as causas estão espalhadas em múltiplos pontos de um mesmo sistema, os efeitos atingem diferentes grupos de forma desigual e o próprio conflito se transforma ao longo do tempo. O resultado é um cenário de violações contínuas, em intensidades e dimensões variadas, que afetam múltiplos sujeitos e exigem uma intervenção judicial prolongada e articulada. Assim, mais do que decidir sobre um caso específico, a jurisdição é convocada a atuar como catalisadora de mudanças estruturais, alterando os alicerces de instituições inteiras para impedir a reprodução sistêmica do dano.

A natureza prospectiva e policêntrica desses litígios espalha causas por múltiplos pontos do sistema, produzindo efeitos desiguais e transformando o conflito ao longo do tempo. O resultado são violações contínuas que exigem intervenção judicial prolongada, com a jurisdição atuando como catalisadora de mudanças estruturais para impedir a reprodução sistêmica do dano. Os sujeitos envolvidos vão além das partes tradicionais, englobando diversos atores direta ou indiretamente afetados, cujos interesses devem ser considerados, ampliando o conceito de contraditório (Tanizawa, 2025, p. 56, 82-84).

Além disso, o Judiciário, nesses casos, é chamado a reestruturar toda a organização para eliminar ameaças aos valores constitucionais impostas pelos arranjos institucionais vigentes. A comprovação da violação inconstitucional pode ser relativamente simples, mas a remediação do problema estrutural se revela extremamente complexa (Verbic, 2015, p. 2).

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público assume papel estratégico, exigindo abordagens que vão além da simples judicialização, integrando medidas de monitoramento, mediação e reorganização institucional para garantir a efetiva proteção dos direitos fundamentais afetados.

Ademais, a estrutura procedimental do processo estrutural se organiza em fases sucessivas: diagnóstico da desconformidade institucional, formulação de um plano de ação, homologação judicial, execução supervisionada e mecanismos de avaliação contínua (Vitorelli, 2020, p. 44). Essa dinâmica justifica o uso das chamadas “decisões em cascata”, que complementam e ajustam as medidas determinadas na decisão-núcleo ao longo do tempo, conforme surgem novas informações e exigências do caso concreto (Arenhart, 2013, p. 400-401).

A flexibilização de regras processuais tradicionais é suportada pelo CPC/2015, que prevê negócios jurídicos processuais (art. 190), permitindo que as partes definam cronogramas, meios de prova e critérios de monitoramento (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 132).

Nesse contexto, a consensualidade é uma característica central do processo estrutural. Permite negociar mérito e desenho procedimental, reforçando a legitimidade democrática, sem abdicar da autoridade jurisdicional, que deve intervir diante de riscos de assimetrias ou captura decisional (Tanizawa, 2025, p. 71).

O Ministério Público assume papel estratégico e indispensável. Dotado de legitimidade extraordinária e de instrumentos jurídicos próprios, o MP pode mediar o diálogo entre os diversos atores, propor soluções sistêmicas e acompanhar a implementação de medidas estruturantes. Por meio de mecanismos como inquéritos civis, Termos de Ajustamento de Conduta, recomendações e audiências públicas, a instituição atua não apenas como fiscal da lei, mas como gestor e facilitador de mudanças institucionais. Essa postura dialógica e resolutiva permite que os conflitos estruturais públicos sejam tratados de forma integrada, respeitando a diversidade de interesses e promovendo transformações duradouras na administração pública, alinhadas à Constituição e aos direitos fundamentais.

Assim, o processo estrutural representa uma transformação paradigmática do processo civil, promovendo cidadania material e superação de desigualdades estruturais. Seu êxito depende da competência institucional, disposição ao diálogo e capacidade do Judiciário de atuar

como mediador democrático. O Ministério Público desponta como protagonista, legitimado para fiscalizar políticas públicas, articular consensos e propor medidas estruturais eficazes.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ATOR INSTITUCIONAL DO PROCESSO ESTRUTURAL

3.1. Papel do Ministério Público na ordem jurídica

O processo estrutural exige um ator capaz de articular múltiplos atores, diagnosticar disfunções sistêmicas e acompanhar a implementação de soluções, papel que o Ministério Público (MP) desempenha de forma natural. A Constituição Federal de 1988, ao consolidar o Brasil como Estado Democrático de Direito, deslocou o foco da mera segurança formal para a efetividade material, integrando interesses públicos e privados como via de aperfeiçoamento democrático (Baracho Junior, 2000, p. 167). Nesse contexto, a legitimidade processual passa a depender da participação efetiva dos envolvidos, fortalecendo o papel das instituições essenciais à justiça, entre elas o MP (Almeida, 2012, p. 54).

O artigo 127 da CF/88 define o MP como uma “instituição permanente” responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, a instituição transcende a função de guardião da lei (*custos legis*), tornando-se também guardião da sociedade (*custos societatis*), com atuação preventiva, resolutiva e transformadora. Essa vocação conecta-se aos objetivos fundamentais da República (art. 3º CF/88), como a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.

Historicamente, o MP evoluiu de órgão repressor do Estado para defensor de interesses coletivos, especialmente após a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e a Constituição de 1988 (Almeida, 2003, p. 509). Essa transformação resultou em dois modelos de atuação: o demandista, restrito à litigância perante o Judiciário, e o resolutivo, que adota postura extraprocessual, mediando conflitos e propondo soluções consensuais (Almeron, 2023, p. 45-46).

O modelo resolutivo mostra-se especialmente compatível com o processo estrutural, pois possibilita que o MP assuma uma atuação estratégica que transcende a mera litigância reativa. Em litígios estruturais, o órgão precisa se posicionar como um agente transformador, capaz de conduzir o diálogo entre as partes, propor soluções sistêmicas e monitorar a implementação das medidas. A outorga de atribuições para a defesa de interesses coletivos,

como a instauração de inquéritos civis e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), demonstra a aptidão do MP para essa função, especialmente quando se trata de problemas complexos que exigem respostas coordenadas e multidisciplinares.

A capacidade do Ministério Público de atuar de forma resolutiva em processos estruturais não se manifesta apenas pela sua legitimidade formal, mas também por sua flexibilidade institucional. Diferentemente de outros sistemas jurídicos, o MP brasileiro possui a independência necessária para liderar soluções em que o conhecimento de áreas não jurídicas (como economia, engenharia, ecologia) é fundamental. Essa especialização se mostra essencial para o enfrentamento das "desconformidades institucionais persistentes" que caracterizam os processos estruturais, tornando o MP um "paladino eficaz" na defesa desses novos e complexos interesses.

No entanto, para que essa atuação resolutiva se consolide, o MP precisa superar desafios internos e culturais. A adoção de uma postura dialógica e colaborativa, a formação de equipes multidisciplinares e a criação de núcleos especializados em litígios complexos são medidas essenciais para maximizar o potencial transformador do Ministério Público no processo estrutural.

3.2. A legitimidade do Ministério Público na tutela de conflitos estruturais

O Ministério Público (MP), conforme artigo 127 da Constituição Federal, transcende o papel tradicional de órgão de acusação, assumindo a função de garantidor da democracia e da cidadania, com atuação voltada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Mazzilli, 2014, p. 90). Sua legitimidade adquire sentido concreto na tutela de direitos transindividuais, quando estes se manifestam em litígios coletivos complexos, caracterizados por alta conflituosidade e múltiplas formas de proteção jurídica possíveis (Mazzilli, 2014, p. 91-93).. A diversidade de impactos sobre os indivíduos gera pretensões variadas e, em alguns casos, antagônicas, exigindo uma representação que articule os interesses de toda a coletividade.

Esses litígios estruturais — típicos da atuação cotidiana do Ministério Público — envolvem, por exemplo, grandes desastres ambientais, a adequação de obras públicas a políticas ambientais, a implementação de políticas de destinação de resíduos sólidos, a promoção da acessibilidade para pessoas com dificuldade de locomoção, a estruturação de sistemas educacionais inclusivos, de delegacias de polícia, unidades de acolhimento ou serviços socioeducativos, bem como a organização de sistemas de defesa do consumidor e portais de

transparência. Outros exemplos incluem a escassez de insumos e a deficiência em serviços essenciais como saúde, educação, segurança e assistência social, a ineficiência de programas de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade, o reordenamento da política estadual de assistência social e a oferta inadequada de transporte escolar.

Em todos esses casos, a atuação do MP se mostra essencial para garantir a efetividade da tutela coletiva, coordenando a proteção de direitos transindividuais de forma integrada e sensível às múltiplas dimensões do problema social.

A complexidade da sociedade moderna exigiu superar a antiga dicotomia entre interesse público e privado, surgindo a categoria de interesses transindividuais ou coletivos *lato sensu*, situados entre o interesse público primário e o privado. A Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional, como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), instituíram instrumentos processuais específicos para sua tutela, legitimando o MP a atuar em conflitos que envolvem múltiplos titulares de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No contexto dos conflitos estruturais, a legitimidade do Ministério Público assume uma nova dimensão. As causas estruturais, que envolvem políticas públicas e omissões estatais, frequentemente afetam interesses transindividuais de forma sistêmica. A legitimidade para ajuizar uma ação coletiva não se baseia na titularidade individual do direito, mas na adequada representatividade para a defesa desses interesses (Mazzilli, 2014, p. 95). O MP é um dos principais legitimados para essa atuação, em razão de sua capilaridade e missão constitucional de defender os interesses sociais. A jurisprudência dos Tribunais Superiores tem reforçado essa legitimidade, permitindo que o Ministério Público promova ações em favor de direitos individuais heterogêneos quando estes estiverem fundamentados na dignidade da pessoa humana e tiverem relevância social, como a defesa de um sistema prisional mais humano ou a garantia de acesso à educação para todos.

Nesse cenário, o Ministério Público atua como legitimado extraordinário na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, com o intuito de evitar uma profusão de ações individuais com o mesmo objeto (Mazzilli, 2014, p. 112-117). Essa técnica processual, que coloca em pé de igualdade litigantes com poderes técnicos e econômicos desiguais, é crucial para a efetividade da tutela de direitos em conflitos de massa. Conforme os ensinamentos de Mauro Cappelletti (1988, p. 26-27), a defesa desses direitos por meio de ações individuais não se mostrava eficiente nem razoável, dado o abismo entre a capacidade técnica e econômica do indivíduo e a de grandes corporações ou do Estado. A legitimação

extraordinária, portanto, municiou o sistema de justiça com instrumentos mais adequados para a defesa da cidadania (Mazzilli, 2014, p. 68-69).

A legislação brasileira consolidou a tutela coletiva de interesses transindividuais, conferindo ao Ministério Público legitimidade para manejar instrumentos processuais voltados à proteção de direitos que transcendem a esfera individual. O Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, disciplinou ações coletivas tanto para direitos difusos e coletivos em sentido estrito quanto para os direitos coletivos *lato sensu*, enquanto a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65) reforçaram a atuação do MP na defesa judicial desses interesses.

A ação coletiva transforma pretensões individuais em um mecanismo de mediação de conflitos de massa, canalizando múltiplos interesses para o Judiciário e permitindo que direitos homogêneos, ainda que disponíveis, sejam protegidos de forma conjunta (Mazzilli, 2014, p. 257-258). Essa configuração reconhece a identidade indivisível dos interesses coletivos e estabelece a ação coletiva como ferramenta essencial para a representação adequada da coletividade, conforme previsto, por exemplo, no artigo 81 do CDC.

Na perspectiva dos litígios estruturais, o processo coletivo assume um caráter eminentemente prospectivo, voltado para a resolução de problemas complexos de forma duradoura. O objetivo inicial de uma ação ou acordo deve ser o reconhecimento do estado de desconformidade, com base em um exame aprofundado das causas do problema, considerando um contraditório ampliado e promovendo diálogo institucional entre os diversos atores envolvidos (Tanizawa, 2025, p. 132). A partir desse reconhecimento, deve-se delinear o estado de coisas almejado — por exemplo, a reorganização da proteção social especial de alta complexidade, de modo que o prazo de acolhimento institucional seja cumprido conforme determina o ECA. Nesse contexto, soluções negociadas revelam-se particularmente adequadas, permitindo ajustes contínuos e consensuais que assegurem o alcance das metas sociais (Tanizawa, 2025, p. 142-145).

Um exemplo emblemático dessa lógica no Brasil é o caso do direito à educação infantil na cidade de São Paulo. O litígio, analisado no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002), tratava da ausência sistemática de vagas em creches e pré-escolas, configurando um problema estrutural grave e recorrente. Após audiência pública inédita, o TJSP determinou, entre 2013 e 2016: a criação de, no mínimo, 150 mil novas vagas para crianças de zero a cinco anos; a inclusão dessa ampliação na proposta orçamentária municipal; e a apresentação de planos de construção e expansão de unidades de ensino, de modo

a atender toda a demanda oficial, em consonância com o Plano Nacional de Educação (Costa, 2017, p. 460).

Para viabilizar o acompanhamento da decisão, foi estabelecida uma microinstitucionalidade envolvendo a Coordenadoria da Infância e da Juventude, o Judiciário, a sociedade civil, a Defensoria Pública e o Ministério Público, responsável por fornecer informações bimestrais sobre a implementação das medidas. Essa articulação permitiu uma dinâmica procedimental mais eficiente: nos quatro primeiros anos, foram zeradas as vagas em pré-escolas e criadas aproximadamente 100 mil vagas em creches, interrompendo uma situação de estagnação e sinalizando uma perspectiva concreta de implementação gradual da decisão. Embora o problema não tenha sido completamente resolvido, a atuação coordenada retirou os poderes públicos da inércia e colocou a questão no centro da agenda política, demonstrando o potencial da atuação coletiva estruturada e negociada para enfrentar conflitos sociais complexos.

Assim, a legitimidade do Ministério Público em litígios estruturais se fundamenta na sua capacidade de representar a coletividade, atuar de forma técnica e independente e buscar soluções duradouras para problemas sistêmicos. Sua atuação garante que a tutela jurisdicional seja efetiva, integrada e voltada à promoção da justiça social, alinhando a proteção de direitos transindividuais à implementação de políticas públicas estruturantes.

3.3. Mecanismos disponíveis ao Ministério Público para resolução de conflitos estruturais

No período pós-pandemia, diversos conflitos estruturais desafiam a atuação resolutiva e consensual do Ministério Público (MP). A crise sanitária evidenciou fragilidades históricas das políticas públicas, aprofundou desigualdades e impôs a necessidade de reestruturação de áreas sensíveis do Estado, com impactos econômicos, sociais, fiscais, políticos e jurídicos.

Esses litígios estruturais surgem em diferentes setores: na saúde, o MP deve acompanhar planos de contingência, monitorar a reordenação do SUS, fiscalizar a transparência das informações e prevenir atrasos em cirurgias eletivas; na educação, mediar conflitos sobre calendário letivo, inclusão de alunos vulneráveis, ensino remoto e controle de mensalidades; em infância e adolescência, atuar diante da desestruturação de conselhos tutelares, aumento da violência e do consumo de drogas, e interrupção de programas de acolhimento; no patrimônio público, fiscalizar contratações emergenciais, corrupção e transparência. Novos desafios, como a intervenção em instituições policiais para coibir práticas abusivas decorrentes de racismo

estrutural, reforçam o papel estratégico do Ministério Público na transformação de políticas públicas e na proteção de direitos fundamentais.

A complexidade desses conflitos exige soluções consensuais, conhecimento aprofundado do problema, ampla participação social e gestão cuidadosa. Souza (2019, p. 189) destaca que o uso inadequado de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) — muitas vezes tratados como “contratos de adesão”, sem ouvir todos os atores relevantes — compromete a efetividade das soluções, deixando problemas estruturais sem resolução (Mazzilli, 2014, p. 459-465).

A negociação, definida por Arlé (2018, p. 10) como um processo técnico de comunicação direta entre as partes voltado à busca conjunta da melhor solução, assume papel central. Guias consagrados, como o Harvard Business Essentials (Conselho Nacional do Ministério Público, 2015; Fisher, Ury e Patton, 2018), orientam práticas éticas de autocomposição. Em litígios estruturais, que envolvem dimensões jurídicas, sociais, políticas e econômicas, a negociação permite concretizar direitos transindividuais, definindo tempo, modo, lugar e forma de implementação, inclusive por meio de convenções processuais (art. 190 do CPC/2015) (Souza, 2019, p. 191).

No contexto da atuação do Ministério Público, Gavronski (2015, p. 152) esclarece que, ao especificar condições para implementação de direitos, detalhar conceitos jurídicos indeterminados ou indicar consequências de regras aplicáveis, o membro do MP não cria os direitos, mas os concretiza, interpretando-os à luz do caso concreto e definindo os elementos essenciais para sua efetividade. Souza (2019, p. 195) completa que, além de assegurar a participação social, é necessário garantir que diferentes visões possam ser canalizadas de forma construtiva, protegendo todos os interesses envolvidos.

Mesmo diante de interesses divergentes, a negociação mostra-se mais adequada que o modelo adversarial, predominante em processos coletivos, para lidar com a complexidade de problemas que demandam reestruturação institucional. O Ministério Público, nesse contexto, atua como gestor estratégico da causa estrutural, combinando litigância propositiva, escuta social e mediação interinstitucional (Barros, 2020, p. 54).

A atuação do MP se dá por meio de instrumentos extrajudiciais e judiciais integrados. O inquérito civil (art. 8º, §1º, Lei nº 7.347/1985) permite diagnóstico detalhado de disfunções, coleta de informações, oitiva de autoridades e especialistas e requisição de documentos. Recomendações orientam condutas e políticas públicas, enquanto os TACs (art. 5º, §6º, Lei nº 7.347/1985) viabilizam implementação gradual de medidas, monitoramento e revisão, aproximando-se de planos de reestruturação institucional. Quando necessário, a Ação Civil

Pública permite abarcar elaboração e execução de planos de ação sob acompanhamento judicial. A mediação, embora mais associada a litígios individuais, tem sido utilizada em saúde, moradia e educação, preservando a autonomia administrativa e assegurando cumprimento gradual de obrigações complexas.

Previsto no art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/1985, o inquérito civil é um dos principais instrumentos investigatórios do MP para a tutela de direitos difusos e coletivos (Mazzilli, 2014, p. 499-503). Em matéria estrutural, ele possibilita a coleta de informações detalhadas sobre a disfunção a ser corrigida, a oitiva de autoridades e especialistas e a requisição de documentos. Sua flexibilidade procedimental permite que sirva como fase prévia de diagnóstico, antecedendo tanto medidas consensuais quanto ações judiciais (Mazzilli, 2014, p. 508-511).

A recomendação, de caráter não vinculante, constitui instrumento de indução de condutas e de orientação normativa, especialmente útil para provocar mudanças administrativas sem a necessidade de litígio (Almeron, 2023, p. 166). No contexto estrutural, pode ser utilizada para ajustar procedimentos internos de órgãos públicos, sugerir a criação de planos de ação ou recomendar a adoção de políticas públicas compatíveis com decisões judiciais já proferidas.

Previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, o TAC é um mecanismo consensual por excelência, mediante o qual o responsável pelo ilícito assume obrigações para cessar a lesão ou ameaça a direitos coletivos (Almeron, 2023, p. 108-110). Em conflitos estruturais, o TAC pode contemplar cronogramas graduais de implementação, metas de desempenho, mecanismos de monitoramento e cláusulas de revisão, aproximando-se, em termos práticos, de um plano de reestruturação institucional negociado.

Quando os instrumentos extrajudiciais se mostram insuficientes, o MP pode recorrer à Ação Civil Pública, formulando pedidos que vão além da condenação ou obrigação simples, para abarcar a elaboração e execução de planos de ação, sob acompanhamento judicial. O Judiciário, nesse contexto, atua como gestor do processo estrutural, fixando prazos, estabelecendo audiências periódicas e permitindo a participação de múltiplos atores.

Embora a mediação seja mais associada a litígios individuais, seu uso em demandas estruturais tem crescido, especialmente em matérias como saúde, moradia e educação. O MP pode atuar como mediador ou como parte mediada, favorecendo acordos que preservem a autonomia administrativa e assegurem o cumprimento gradual de obrigações complexas.

A atuação articulada com outros órgãos – Poder Executivo, Defensorias, Conselhos de Políticas Públicas, organizações da sociedade civil – por meio de comitês de acompanhamento ou grupos de trabalho é essencial para o monitoramento das medidas pactuadas ou determinadas

judicialmente. Tais espaços favorecem o controle social e a adaptação das medidas às mudanças contextuais.

A definição do mecanismo mais adequado para a resolução de litígios estruturais exige a análise contínua de etapas fundamentais: (i) diagnóstico da situação estrutural; (ii) elaboração do plano de ação; (iii) implementação do plano; (iv) avaliação dos resultados obtidos; e (v) revisão do plano com base nos ajustes necessários (Vitorelli, 2020, p. 241-262). Essa avaliação contínua permite identificar o litígio estrutural, orientar a implementação das medidas e acompanhar a execução do plano, sendo prática consolidada pelo Ministério Público em casos paradigmáticos, como a ADPF 347 (sistema prisional) e a ADPF 635 (segurança pública no RJ), nos quais o órgão atuou como *amicus curiae* apresentando diagnósticos e propostas estruturantes.

Assim, a atuação do Ministério Público em processos estruturais demanda não apenas o domínio técnico-jurídico, mas também a capacidade de transitar entre diferentes esferas de negociação e fiscalização, utilizando mecanismos extrajudiciais e judiciais de forma integrada. Essa multiplicidade de instrumentos fortalece a efetividade da tutela estrutural, permitindo soluções mais céleres, menos onerosas e potencialmente mais duradouras.

Trata-se, outrossim, da concretização da negociação no direito público, sem que isso signifique disposição de direitos, violação à separação de poderes, evitando o ativismo judicial exacerbado, preservando a discricionariedade administrativa na apresentação de um plano para solução do problema estrutural.

No entanto, persistem desafios significativos. De um lado, a atuação do Ministério Público em processos estruturais ainda é marcada por assimetrias regionais e falta de uniformidade institucional, o que dificulta a construção de boas práticas replicáveis. De outro, a formação técnico-jurídica dos membros do parquet, voltada historicamente para a repressão penal ou o controle externo da atividade policial, nem sempre contempla o desenvolvimento de habilidades relacionadas à negociação, à mediação institucional e ao planejamento de políticas públicas. Isso pode comprometer a capacidade do órgão em construir soluções cooperativas e viáveis no curso de processos complexos.

Ademais, há riscos de captura política, protagonismo excessivo ou desvio de finalidade, especialmente quando a atuação do Ministério Público se dissocia das demandas sociais concretas ou ignora os limites da capacidade administrativa do Estado. É nesse ponto que o processo estrutural oferece um espaço de contenção e responsabilidade: a lógica procedimental em ciclos, com intensa participação dos atores afetados, e a supervisão judicial contínua funcionam como freios à atuação autoritária ou unilateral (Tanizawa, 2025, p. 69).

Para superar essas limitações, a literatura recomenda criação de núcleos permanentes de processos estruturais, convênios com universidades e uso de indicadores de impacto social. Quando estruturado adequadamente, o MP transcende a tutela reativa, assumindo papel resolutivo e estratégico na transformação institucional, consolidando uma justiça multiporta, baseada em consensualidade e viabilidade das soluções construídas coletivamente.

3.4. Alguns casos paradigmáticos na atuação do Ministério Público e obstáculos e possibilidades na tutela de direitos no processo estrutural

A compreensão do papel do Ministério Público nos litígios estruturais exige não apenas a análise normativa e teórica, mas também o exame de sua prática concreta. A atuação ministerial em casos paradigmáticos ilustra tanto o potencial transformador do processo estrutural quanto os desafios institucionais e culturais que ainda precisam ser superados.

Um exemplo recorrente diz respeito à histórica insuficiência de vagas em creches. Na prática cotidiana das Promotorias da Infância e Juventude, o atendimento a famílias em busca de vagas para seus filhos é quase diário. A ausência de uma política pública estruturada resulta em milhares de ações individuais que, embora exitosas, acabam desrespeitando a ordem de inscrição ao priorizar aqueles que recorrem ao Judiciário. Tal fragmentação da tutela judicial gera iniquidades, sobrecarrega o Judiciário e impede o planejamento racional da política pública.

Ao instaurar inquérito civil, o Ministério Público foi capaz de levantar dados mensais sobre a demanda reprimida e exigir do Município a elaboração de um plano de expansão da rede de educação infantil, com metas claras e cronograma definido. Embora não tenha sido possível firmar Termo de Ajustamento de Conduta, a ação civil pública ajuizada permitiu ao Judiciário adotar uma abordagem por fases: primeiro, reconheceu-se a violação estrutural; em seguida, determinou-se a elaboração do plano; e, por fim, passou-se à sua execução monitorada. A adoção dessa lógica — diagnóstico, decisão e monitoramento — reflete a metodologia própria dos processos estruturais, conforme proposto por Vitorelli (2020, p. 40).

Outro caso emblemático envolveu consumidores lesados por uma construtora falida há mais de três décadas. A comissão de proprietários, formada informalmente, dava continuidade às obras sem transparência, criando categorias distintas de consumidores e vendendo unidades sem critérios. A ausência de orçamento, de prazos e de prestação de contas exigia mais do que uma solução pontual: era necessário reestruturar completamente o modelo de gestão da comissão. A resistência inicial à atuação do MP e os questionamentos sobre sua legitimidade

diante de direitos individuais homogêneos revelam a ainda presente incompreensão sobre a natureza transindividual dos conflitos estruturais. A ação civil pública ajuizada buscou impor transparência, previsibilidade e segurança jurídica aos adquirentes, dividindo o processo em fases: reconhecimento das ilegalidades, elaboração de plano de gestão e regularização fundiária. Trata-se de um exemplo claro da adoção da lógica das "decisões em cascata", como defendido por Arenhart (2013, p. 400-401).

No campo da inclusão educacional, o MP também se deparou com a crescente demanda por profissionais de apoio a alunos com deficiência. A dificuldade de obtenção administrativa desse apoio levava à judicialização em massa. A abertura de inquérito civil permitiu discutir, de forma técnica, se a inclusão se efetivaria por meio da contratação de professores especializados ou de profissionais capacitados para intermediar a relação entre aluno e professor. A proposta foi construir um fluxo administrativo padronizado e célere, que permitisse à administração pública identificar a demanda e oferecer a solução adequada de forma preventiva. Novamente, o foco do MP não foi apenas a litigância, mas a transformação da política pública.

Em todos os casos relatados, observa-se que o êxito do processo estrutural depende da capacidade do Ministério Público de realizar diagnóstico empírico, fomentar o diálogo institucional, formular soluções progressivas e assegurar sua implementação com monitoramento. Persistem, contudo, obstáculos relevantes: a coexistência de ações individuais, a ausência de um regime legal de conexão obrigatória entre processos, a resistência de operadores jurídicos ao modelo procedimental por fases e a ausência de previsão legal expressa para decisões estruturantes. Tais desafios não inviabilizam o modelo, mas demandam, como enfatiza Tanizawa (2025, p. 176-178), sensibilidade institucional, técnicas de design procedimental e postura cooperativa. A experiência demonstra que, mesmo sem regulamentação específica, o processo estrutural é operacionalizável com base nos princípios constitucionais e nos poderes de condução do juiz previstos no art. 139, IV, do CPC. Resta, portanto, ao Ministério Público consolidar essa prática por meio da institucionalização de núcleos especializados, da formação continuada de seus membros e do uso estratégico dos instrumentos extrajudiciais e processuais já disponíveis.

CONCLUSÃO

O presente artigo partiu da constatação de que os litígios contemporâneos que envolvem políticas públicas e direitos fundamentais frequentemente apresentam estrutura de complexidade institucional que desafia os modelos tradicionais de processo civil. Diante disso,

buscou-se analisar o processo estrutural como técnica processual apta à superação dessas limitações e, sobretudo, refletir criticamente sobre o papel que o Ministério Público pode exercer nesse modelo, com vistas à transformação de realidades sociais marcadas por omissões estatais persistentes.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que o processo estrutural se caracteriza por ser dialógico, progressivo, flexível e multipolar, exigindo do Judiciário e dos sujeitos processuais uma postura colaborativa e comprometida com a eficácia coletiva das decisões. Nesse cenário, o Ministério Público se revela como ator institucional privilegiado, em razão de sua legitimação constitucional, capilaridade institucional e função orientada à defesa dos interesses indisponíveis da sociedade.

Contudo, o êxito dessa atuação está condicionado a um reposicionamento institucional do próprio MP, que exige o abandono de práticas processuais excessivamente reativas e a adoção de estratégias voltadas ao diagnóstico sistêmico, formulação participativa de soluções e monitoramento contínuo de sua implementação. Os casos analisados — a tragédia da Fábrica de Fogos na Bahia e a política de vagas em creches em São Paulo — ilustram tanto as potencialidades transformadoras da atuação ministerial quanto os desafios estruturais ainda presentes no sistema de justiça.

Verificou-se também que, para consolidar essa atuação, o Ministério Público precisa investir na formação de núcleos especializados, na elaboração de protocolos institucionais voltados ao processo estrutural, bem como no fortalecimento de práticas interdisciplinares e participativas, alinhadas a uma cultura de justiça multiportas, conforme preconizado pela literatura contemporânea.

Dessa forma, conclui-se que o Ministério Público, quando capacitado e estruturado adequadamente, pode exercer um papel essencial no redesenho institucional de políticas públicas falhas, atuando como agente garantidor da democracia substantiva e como elo entre o sistema de justiça, a administração pública e a sociedade civil. Sua atuação estratégica no processo estrutural não apenas contribui para a efetivação dos direitos fundamentais, mas também para a reinvenção do próprio papel do Judiciário e do Direito Processual em um Estado Constitucional de Direito comprometido com a superação das desigualdades históricas e estruturais do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro – um novo ramo do direito processual**. São Paulo. Saraiva, 2003

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 54.

ALMERON, Vanessa Manganaro de Araujo. **O Ministério Público e o sistema multiportas – Termo de Ajustamento de Conduta e Recomendação Administrativa para a solução de conflitos coletivos**. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, Londrina, 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro.

In: **Revista de processo**. 2013. p. 389-410. Disponível em:

<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323> Acesso em: 20 jul. 2025

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. O que são, afinal, negociação, mediação, conciliação e justiça restaurativa? MPMG Jurídico **Revista do Ministério Público de Minas Gerais: autocomposição**. Uberaba: MPMG, 2018, p. 8-15. Disponível em:

<https://www.mpmg.mp.br/data/files/D8/73/45/9C/E744A7109CEB34A7760849A8/autocomp-mpmg-web.pdf> Acesso em 18 jul. 2025.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 167

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

Barros, Marcus Aurélio de Freitas. **Litígios coletivos estruturais e a negociação** [recurso eletrônico]. Organizado por Marcus Aurélio de Freitas Barros e Nouraide Fernandes Rocha de Queiroz. – 1. ed. – Natal: SEDIS-UFRN, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021

BARROSO, Luís Roberto. A proteção coletiva dos direitos no Brasil e alguns aspectos da classaction norte americana. **De Jure – Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 34-55, jan./jun. 2007. Disponível em:

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/198> Acesso em: 20 jul. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CRESPO, Victória Rincon Machado Mourão. **Tutela coletiva extraprocessual e acesso à justiça: vantagens e desafios à luz do Caso Samarco. 2019**. 109f. Monografia (Graduação) - Departamento de Direito Processual e Propedêutica, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo. *In*: GRIVOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Suzana Henriques da. **O processo para a solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 449-473.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DEL GAIZO, Flavia Viana. **A definição de direitos metaindividuais e o microssistema da tutela coletiva**. São Paulo. Grupo de Pesquisa: Tutela Jurisdicional dos Direitos Coletivos. Pontífica Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2015. Disponível em: <https://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/ARTIGO-4-flavia-viana.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: **Revista de Processo (RePro)**, São Paulo, v. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf Acesso em: 23 jul. 2025.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Potencialidades e limites da negociação e mediação conduzida pelo Ministério Público. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 143-163. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf Acesso em: 25 jul. 2025

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 27. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo Saraiva, 2014

SOUZA, Luciane Moessa de. Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas: caminhos e desafios. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagem institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 187-208

TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. **A execução no processo estrutural**. Londrina, PR: Thoth, 2025. 240 p.

VERBIC, Francisco. **Ejecucion de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina – Dificuldades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones**. Disponível em:

https://www.academia.edu/33441612/Ejecuci%C3%B3n_de_sentencia_en_litigios_de_reforma_estructural_Dificultades_pol%C3%ADticas_y_procedimentales_que_inciden_sobre_la_eficacia_de_estas_decisiones Acesso em: 2 ago. 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo**. vol. 284. 2018. p. 333-369. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/8b9f9893-a8da-44ca-92aa-9b03070db7de> Acesso em: 10 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais: o processo estrutural no controle de políticas públicas**. São Paulo: JusPodivm, 2020.