



1º FASE - MPSP

PROCESSO ESTRUTURAIS



 **(31) 98021-5992**

 **@juridico.dc**

 **dcpreparatorio@gmail.com**





Sumário

Processos Estruturais	3
1. HISTÓRICO	3
2. O QUE É A DECISÃO ESTRUTURAL?	4
2.1. Explicação de Conceitos: Estrutura, Estado de Coisas Inconstitucional, Situação de Ilicitude e Desconformidade	4
3. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	8
3.1. Características Típicas, mas não essenciais.	8
3.2. Características Essenciais	8
4. PROCESSOS ESTRUTURAIS: PRINCÍPIOS PROCESSUAIS E FLEXIBILIZAÇÃO NO CONTEXTO DA TUTELA COLETIVA	10
4.1 Conceituação dos Princípios Processuais na Tutela Coletiva	10
4.2 Definição do Objeto do Processo Estrutural	11
4.3 Congruência Objetiva e Sua Relativização	11
5. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (ESTE PONTO SÓ FOI COLOCADO PORQUE CAIU NO MPSP 2023)	13
5.1 Legitimidade Ativa	13
5.2 Ressignificação do Conceito de Contraditório	13
Nos processos estruturais, o contraditório assume uma dimensão ampliada, exigindo que todas as partes envolvidas tenham efetiva oportunidade de participar ativamente e influenciar o convencimento do juiz. Como ressalta Daniel Mitidiero , "o contraditório deve ser entendido como participação ativa e dialógica no processo estrutural, para garantir a legitimidade das decisões" ¹	13
5.3 Práticas Democráticas de Participação: Amicus Curiae e Audiências Públicas	13
6 PROCEDIMENTO ESTRUTURAL	15
6.1 Flexibilidade Intrínseca e Consensualidade	15
6.2 As Duas Fases do Processo Estrutural: O Standard do Processo Falimentar	15
6.2.1 Primeira Fase: Constatação do Estado de Desconformidade e Decisão Estrutural	16
6.2.2 Segunda Fase: Implementação da Meta Estabelecida	17
6.2.2.1 Definição do Tempo, Modo e Grau de Reestruturação	17
6.3 A Intervenção Judicial no Mérito Administrativo	18
6.3.1 Ativismo Judicial e Seus Limites	18
6.4 A Flexibilidade das Medidas Executivas e o Estímulo à Consensualidade	19
6.5 Fiscalização Permanente e Nomeação de Gestores	19
6.6 Decisões em Cascata	19
7. EXECUÇÃO ESTRUTURAL:	21
7.1 A Complexidade da Fase de Implementação	21
7.2 Execução Estrutural Dividida em Fases	22



7.3 Participação e Diálogo na Execução	22
7.4 O Essencial da Execução Estrutural: O Objetivo	22
7.5 Diferença entre Execuções Estruturais e Execuções Complexas	22
Execuções Estruturais Sem Diálogo: Possíveis, Mas Não Ideais	23
Processo Civil de Interesse Público e Processos Estruturais	23
8. PROCESSO COLETIVO E VIESES COGNITIVOS	24
8.1 Tipologia dos Litígios Estruturais: Complexidade e Conflituosidade	25
8.2 Dificuldades Empíricas dos Processos Estruturais	26
8.3 O que são heurísticas?	26
8.3.1 Heurística de Disponibilidade	26
8.3.2 Heurística da Representatividade	27
8.3.3 Heurística de Ancoragem-Ajustamento	27
8.4 Implementação de Medidas Estruturais: Os Problemas	29
9 MEDIAÇÃO ESTRUTURAL	30

Caro ALUNO DC, hoje iremos aprofundar muito no tema que mais caiu em provas do MP nos últimos anos. Se prepare, porque ao final da aula você dominará todo o tema



Processos Estruturais

Os processos estruturais têm se destacado cada vez mais no direito contemporâneo como instrumentos eficazes para a resolução de litígios que envolvem violações sistêmicas de direitos fundamentais. No entanto, sua natureza complexa, multifacetada e sua capacidade de reformular políticas públicas e reestruturar instituições estatais também geram debates doutrinários, divergências e críticas. Para compreender a fundo esse tema, vamos analisar os conceitos fundamentais, características típicas e essenciais, e a jurisprudência aplicada a esse tipo de processo.

1. HISTÓRICO

O ponto de partida para o estudo dos processos estruturais remonta ao célebre caso norte-americano **Brown vs. Board of Education of Topeka** (1954), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou o fim da segregação racial nas escolas públicas. A decisão reconheceu a inconstitucionalidade da doutrina "*separate but equal*", que perpetuava a discriminação racial no sistema educacional.

A decisão da Corte, além de declarar a segregação inconstitucional, foi inovadora ao exigir uma **reestruturação institucional** do sistema educacional para garantir a igualdade racial. Aqui, surgiu a ideia de que o Judiciário pode desempenhar um papel ativo não apenas na declaração de direitos, mas também na supervisão contínua da implementação das decisões.

Esse precedente abriu caminho para os **remédios estruturais**, conceito amplamente discutido por doutrinadores como **Abram Chayes**, que argumentava que o papel do Judiciário se expandia para além da simples resolução de litígios bilaterais, para incluir a **reforma de sistemas inteiros** (CHAYES, 1976, p. 129).



2. O QUE É A DECISÃO ESTRUTURAL?

Uma **decisão estrutural** visa, acima de tudo, corrigir **problemas estruturais**, ou seja, falhas sistêmicas que resultam em violações contínuas e abrangentes de direitos fundamentais. O Judiciário, nessas situações, assume uma posição ativa na reformulação de políticas públicas ou na reestruturação de instituições, de modo a garantir a implementação efetiva de direitos.

SEGUNDO DIDIER:

É aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*), em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver **litígios complexos**.

Normalmente ela tem conteúdo complexo e **prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto**; não raro, o seu preceito indica um resultado a ser alcançado, uma meta, assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma **norma-princípio**, com o objetivo de promover um determinado estado de coisas. Mas não é só isso: é uma decisão que estrutura o modo como deve ser alcançado esse resultado, determinando condutas que devem ser observadas.

O STF emitiu uma decisão assim, quando disse que o sistema carcerário brasileiro vive um **Estado de Coisas Inconstitucional**, também no caso **Raposa do sol**.

Litígio complexo: Não é aquele que envolve discussão sobre tese jurídica complexa ou sobre muitas questões de fato, mas sim aquele que **põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela**.

EDILSON VITORELLI: “ à medida que os processos de reforma estrutural avançaram, percebeu-se que a emissão de ordens ao administrador, estabelecendo objetivos genéricos não era suficiente para alcançar os resultados desejados. Ou o juiz se envolvia no cotidiano da instituição, cuidando de minúcias de seu funcionamento, ou teria que conformar com a ineficácia da decisão.

2.1. Explicação de Conceitos: Estrutura, Estado de Coisas Inconstitucional, Situação de Ilicitude e Desconformidade

Estrutura: Refere-se ao conjunto de normas, políticas e práticas de uma organização ou sistema que pode, de forma direta ou indireta, gerar ou perpetuar violações de direitos. Nos casos de segregação racial, a estrutura escolar era o mecanismo através do qual a discriminação era mantida.

Estado de Coisas Inconstitucional: A Corte Constitucional da Colômbia, em um dos julgamentos mais paradigmáticos, declarou o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional do país, reconhecendo que a violação massiva e generalizada de direitos configurava uma situação estrutural que demandava uma reforma sistêmica (Decisão T-025 de 2004). No Brasil, esse conceito foi adotado pelo STF na **ADPF 347**, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, impondo ao Estado uma série de obrigações para sanar o problema.

Situação de Ilicitude e Desconformidade: Esses conceitos refletem a incapacidade de uma estrutura em cumprir suas funções de acordo com o ordenamento jurídico, como no caso de políticas públicas que, em vez de proteger, violam direitos fundamentais. A ilicitude é caracterizada pelo descumprimento sistemático de normas e direitos constitucionalmente protegidos.



Problema Estrutural: Situações de violação de direitos que derivam de **falhas sistêmicas e não de eventos isolados**. No Brasil, o sistema carcerário e o problema da superlotação e das condições desumanas nas prisões são exemplos clássicos de problemas estruturais que afetam toda a sociedade.

Nas palavras de DIDIER:

O problema estrutural se define pela existência de um **estado de desconformidade estruturada** – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que **necessita de reorganização** (ou de reestruturação).

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito.

Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas.

Pode ser que o problema estrutural venha a gerar situações ilícitas e cada situação isolada mereça um tratamento pelo ordenamento jurídico; pode ser inclusive que se vislumbrem graus mais ou menos graves de ilicitude ligados ao problema estrutural (ilicitude estrutural).

O que queremos frisar é que **o problema estrutural não necessariamente se assenta na noção de ilicitude e, quando eventualmente nela se assenta, não se confunde**, ele mesmo, com as situações ilícitas que dela advêm. O seu tratamento não é a partir da noção de ilicitude, muito embora ela possa ocorrer e quase sempre ocorra.

Há um problema estrutural quando, por exemplo:

(i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade;

(ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município;

(iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade;

(iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas.

Litígio Estrutural ou Processo estrutural: Um processo judicial que envolve a tentativa de corrigir problemas estruturais, normalmente com a participação de múltiplos atores (Estado, sociedade civil, órgãos reguladores) e com impactos de grande magnitude.

O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema **estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal**. O melhor caminho para chegar à definição de



processo estrutural é a adoção de um raciocínio tipológico: o processo estrutural apresenta certas características típicas, mas, para que seja definido como processo estrutural, não há necessidade de que todas essas características estejam presentes.

SEGUNDO DIDIER: O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).

O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Essas características serão analisadas mais adiante.

O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar o estado ideal de coisas – um sistema educacional livre de segregação, um sistema prisional em que sejam asseguradas a dignidade do preso e a possibilidade de ressocialização, um sistema de saúde universal e isonômico, e, também, por exemplo, a preservação da empresa recuperanda. Nesses casos, busca-se remover o estado de desconformidade, promovendo uma transição para o estado de conformidade.

- **Decisão Estrutural:** O resultado do litígio estrutural, em que o Judiciário impõe um conjunto de medidas, geralmente de implementação contínua e supervisionada, para corrigir o problema estrutural identificado.

A decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios).

Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado. Essa decisão tem conteúdo complexo.

Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio.

Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado – assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra.

O Supremo Tribunal Federal já proferiu algumas decisões que podem ser consideradas como estruturais. No caso Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388/RR), por exemplo, o STF admitiu a demarcação de terras em favor de um grupo indígena, mas estabeleceu diversas “condições” para o exercício, pelos índios, do usufruto da terra demarcada, entre elas, a necessidade de o usufruto



ficar condicionado ao interesse da Política de Defesa Nacional, já que a terra indígena está situada em zona de fronteira do país.

Além disso, foram vivificados diversos marcos que precisariam ser considerados no processo administrativo para a identificação e demarcação de terras indígenas. Esse caso é emblemático, porque revela um apanágio das decisões estruturais, inclusive a imposição de um regime jurídico de transição entre a situação anterior e aquela que se busca implementar, concretizando, assim, o princípio da segurança jurídica

Exemplos no Direito Brasileiro

No Brasil, os exemplos de decisões estruturais vão desde a questão do sistema penitenciário na **ADPF 347** até as decisões relativas à proteção de comunidades indígenas e quilombolas durante a pandemia de COVID-19 (ACO 3249). O caso do rompimento das barragens de Brumadinho e Mariana/MG também envolveu decisões estruturais que impuseram uma série de obrigações de reparação às empresas envolvidas e ao Estado.



3. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

As decisões estruturais apresentam um conjunto de características específicas que as diferenciam de outras modalidades de decisão judicial. Aqui, vamos explorar essas características com maior profundidade, baseando-nos em doutrina e jurisprudência relevantes.

3.1. Características Típicas, mas não essenciais.

- **Multipolaridade:** Os processos estruturais envolvem uma multiplicidade de atores, como Estado, empresas privadas, sociedade civil e grupos diretamente afetados pelas políticas públicas. Esse fator torna o processo mais dinâmico e complexo.
- **Coletividade:** Diferente dos processos tradicionais, as decisões estruturais afetam não apenas indivíduos, mas coletividades inteiras. As ações coletivas, como as relacionadas à população de rua ou a comunidades vulneráveis, são típicas.
- **Complexidade:** Devido à diversidade de interesses e à natureza dos problemas que buscam solucionar, as decisões estruturais exigem uma análise complexa e multidisciplinar. A integração de diferentes áreas do conhecimento, como saúde pública, economia e meio ambiente, é essencial.
- **Policentrismo:** Como bem pontua **Owen Fiss**, uma das marcas dos processos estruturais é o fato de que eles **envolvem múltiplos centros de poder decisório**, o que significa que a solução deve ser construída com base no diálogo entre várias instituições (FISS, 1979, p. 8).

3.2. Características Essenciais

- **Recomposição Institucional:** As decisões estruturais muitas vezes envolvem a reestruturação completa de instituições ou políticas públicas. No caso de Brumadinho, a decisão judicial foi além da reparação dos danos ambientais, impondo medidas para reformar o sistema de fiscalização de barragens.
- **Monitoramento Contínuo:** O acompanhamento da implementação das medidas é uma característica central. No Brasil, o STF tem atuado em parceria com outros órgãos, como o CNJ, para monitorar o cumprimento das decisões relacionadas ao sistema carcerário.
- **Conflituosidade:** A natureza dessas decisões é conflituosa, já que envolvem múltiplos interesses em disputa, o que pode gerar resistência por parte dos atores envolvidos, como o poder público ou entidades privadas.
- **Prospectividade:** As decisões estruturais têm um caráter prospectivo, ou seja, buscam moldar o futuro de uma determinada estrutura, criando uma situação de conformidade com os direitos fundamentais.
- **Coletividade:** A proteção de direitos difusos e coletivos é central nos processos estruturais. Isso está presente em decisões como as que envolvem a proteção do meio ambiente ou a garantia de acesso à saúde pública.



- **Constante Mutabilidade:** Devido à natureza dinâmica dos problemas tratados, as decisões estruturais estão em constante revisão, o que exige flexibilidade tanto do Judiciário quanto das partes envolvidas.
- **Flexibilidade Procedimental:** O processo estrutural é flexível em termos de rito e procedimento. As audiências públicas, as reuniões de conciliação e as adaptações contínuas são características fundamentais, especialmente na fase de execução da sentença.
- **Dialogicidade e Consensualidade:** As partes são incentivadas a dialogar durante todo o processo. A consensualidade é um elemento-chave, como no caso da atuação do STF na proteção das comunidades indígenas, onde as soluções acordadas foram prioritárias.
- **Procedimento Bifásico ou Cíclico:** As decisões estruturais ocorrem em fases. A primeira fase é a identificação do problema estrutural, e a segunda, a implementação e supervisão das medidas corretivas.
- **Provimento em Cascata ou Espiral:** O processo estrutural pode gerar decisões que se desdobram em novas ordens e procedimentos, em um ciclo contínuo de ajustes e melhorias, até que o estado ideal de coisas seja atingido.



4. PROCESSOS ESTRUTURAIS: PRINCÍPIOS PROCESSUAIS E FLEXIBILIZAÇÃO NO CONTEXTO DA TUTELA COLETIVA

4.1 Conceituação dos Princípios Processuais na Tutela Coletiva

Os **princípios processuais** têm papel fundamental na estrutura da tutela coletiva, especialmente no contexto dos **processos estruturais**. Os princípios do **dispositivo**, da **demanda**, da **adstrição** e do **devido processo legal** precisam ser compreendidos e, em certa medida, reinterpretados quando aplicados a esse tipo de processo.

- **Princípio Dispositivo:** Estabelecido no **art. 2º do CPC**, este princípio define que o processo é regido pela iniciativa das partes. No processo estrutural, esse princípio é tensionado, uma vez que, dada a complexidade e amplitude dos direitos envolvidos, a iniciativa pode ser mais difusa, cabendo ao Judiciário um papel mais ativo, o que contrasta com o processo tradicional.
- **Princípio da Demanda:** Relaciona-se à iniciativa da parte em levar a demanda ao Judiciário. O processo estrutural, no entanto, frequentemente envolve **entidades coletivas** e até o **Ministério Público** atuando como parte demandante, o que já mitiga a aplicação estrita desse princípio, conforme previsto no **art. 129, III da CF** e na **Lei 7.347/85 (LACP), art. 5º, I**.
- **Princípio da Adstrição:** O **art. 141 do CPC** limita o juiz ao que foi pedido na demanda. No processo estrutural, este princípio é relativizado, especialmente porque o problema a ser enfrentado muitas vezes só é completamente compreendido ao longo do desenvolvimento processual. O juiz pode ir além do pedido inicial para garantir a efetividade dos direitos, e a jurisprudência reconhece isso. O **STJ**, no julgamento do **REsp 1.578.528/SP**, destacou que "a necessidade de efetividade da prestação jurisdicional impõe a flexibilização da adstrição ao pedido nos processos estruturais" (REsp 1.578.528/SP, Min. Herman Benjamin, DJ 18/10/2017).
- **Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa:** Previsto no **art. 5º, LIV e LV da CF**, esse princípio é central para garantir que todas as partes envolvidas possam se manifestar e influenciar a decisão judicial. Nos processos estruturais, há uma necessidade de um **contraditório mais dialógico**, que permita a participação ativa de múltiplos sujeitos e a construção conjunta de soluções, o que é corroborado pela doutrina de **Cândido Rangel Dinamarco**: "O contraditório no processo coletivo não pode ser entendido apenas como oportunidade de manifestação formal, mas como verdadeira cooperação entre os sujeitos processuais" (Dinamarco, **Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. v. 2, p. 420**).

Necessidade de Releitura dos Princípios Diante do Dinamismo das Situações

A complexidade dos **processos estruturais** exige uma releitura dos princípios tradicionais do processo civil, especialmente porque a natureza dinâmica desses processos implica uma constante adaptação ao desenvolvimento dos fatos. O **sistema de preclusões**, por exemplo, previsto no



art. 223 do CPC, perde parte de sua rigidez nesses processos, dado que novas informações e necessidades podem surgir ao longo do tempo.

4.2 Definição do Objeto do Processo Estrutural

Os processos estruturais lidam com problemas sociais, econômicos ou institucionais complexos, como violações de direitos humanos ou políticas públicas ineficazes. Nesses casos, a definição do **pedido** e da **causa de pedir** torna-se mais fluida. Conforme destacado por **Edilson Vitorelli**¹, "no processo estrutural, o pedido pode ser genérico, visando o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional e a reestruturação necessária para sua adequação"

A **causa de pedir** também não segue os moldes tradicionais do processo civil, pois muitas vezes o problema só é plenamente identificado durante o curso do processo. A doutrina reconhece que o **pedido genérico** é uma característica do processo estrutural, como mencionado por **Luiz Guilherme Marinoni**, que afirma: "Em um processo estrutural, o pedido inicial pode ser simplesmente o reconhecimento da necessidade de intervenção estrutural, sem a exigência de definição exata dos meios necessários" (**Marinoni, Luiz Guilherme. Teoria Geral do Processo. p. 215**).

A jurisprudência, nesse sentido, tem se posicionado no sentido de flexibilizar o **pedido** e a **causa de pedir**. No **REsp 1.348.633/RS**, o **STJ** destacou que "a dinâmica dos fatos no processo estrutural autoriza a ampliação do pedido ao longo do processo, sempre com respeito ao contraditório e à ampla defesa" (REsp 1.348.633/RS, Min. Mauro Campbell Marques, DJ 12/06/2016).

4.3 Congruência Objetiva e Sua Relativização

A **congruência objetiva**, que exige que a decisão judicial esteja limitada ao que foi pedido, é relativizada nos processos estruturais. Isso ocorre porque, muitas vezes, o alcance completo do problema a ser resolvido só é conhecido após o processo já estar em andamento. Nesse contexto, a jurisprudência tem permitido que o juiz conceda medidas que vão além do pedido inicial, quando isso é necessário para efetivar os direitos em jogo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido a relativização da congruência objetiva em processos estruturais, destacando que, dada a complexidade e o caráter dinâmico desses litígios, a regras rígidas de congruência devem ser flexibilizadas para efetivar os direitos em jogo. Em decisão paradigmática, o STJ afirmou que "a congruência deve ser interpretada de forma flexível em litígios estruturais, dado o caráter dinâmico e a necessidade de contínua adaptação das medidas judiciais".

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) também possui precedentes que admitem o afastamento do princípio da congruência objetiva, especialmente quando a efetividade da tutela jurisdicional exige uma interpretação mais ampla do pedido. Por exemplo, o STF já consolidou entendimento no sentido de que em ações diretas de inconstitucionalidade o julgamento independe da causa petendi formulada na inicial, admitindo fundamento diverso daquele apresentado pelo

¹ Vitorelli, Edilson. Processos Estruturais: Teoria e Prática. p. 85.



autor para antecipar a eficácia da decisão sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa (ADI 1.896-MC).

No contexto dos processos estruturais, o STF tem decisões que demonstram essa flexibilidade, pois se reconhece que o alcance completo do problema a ser enfrentado só se consolida ao longo do procedimento, exigindo do julgador medidas que ultrapassem o pedido formal para alcançar a solução do conflito social ou estrutural. Exemplos emblemáticos desse entendimento estão relacionados a decisões estruturantes como a demarcação de terras indígenas no caso Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388/RR), em que o STF adotou regime jurídico flexível para garantir a efetividade do direito reconhecido.

Portanto, pode-se afirmar que tanto o STF quanto o STJ admitem a relativização da congruência objetiva em processos estruturais, com o objetivo de garantir uma tutela judicial efetiva e adequada à complexidade e à dinâmica desses casos, conforme a realidade social envolvida.



5. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (ESTE PONTO SÓ FOI COLOCADO PORQUE CAIU NO MPSP 2023)

Um dos aspectos mais importantes dos processos estruturais é a ampla **participação** de diferentes atores no processo decisório, como o **Ministério Público**, **indivíduos** afetados, **associações** e até os **Poderes Executivo e Legislativo**. A participação não é meramente formal, mas visa garantir a **legitimidade democrática** da decisão, conforme estabelecido nos **arts. 6º e 10 do CPC**.

5.1 Legitimidade Ativa

A legitimidade ativa do Ministério Público nos processos estruturais é amplamente reconhecida e respaldada constitucionalmente pelo artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, bem como pelo artigo 5º, inciso I, da Lei da Ação Civil Pública (LACP). O Ministério Público possui legitimidade extraordinária e pode atuar autonomamente na defesa dos interesses coletivos, especialmente em processos estruturais que envolvem questões complexas e difusas de grande impacto social.

No âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reforçado a importância da atuação do Ministério Público, vinculando-a à representatividade adequada dos interesses difusos e coletivos que defende. A título de exemplo, em precedentes como o EREsp 466.861/SP e o EREsp 684.162/RS, o STJ consolidou o entendimento de que o Ministério Público detém legitimidade para atuar na defesa de direitos indisponíveis, coletivos e difusos, destacando a relevância de sua função institucional para a efetividade da tutela judicial nesses processos.

Adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a legitimidade do Ministério Público para defender interesses coletivos e difusos, especialmente quando há relevância social ou ameaça a direitos fundamentais. Tal legitimidade faz parte da função institucional do Ministério Público na proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme previsto no artigo 129 da Constituição.

5.2 Resignificação do Conceito de Contraditório

Nos processos estruturais, o contraditório assume uma dimensão ampliada, exigindo que todas as partes envolvidas tenham efetiva oportunidade de participar ativamente e influenciar o convencimento do juiz. Como ressalta **Daniel Mitidiero**², "o contraditório deve ser entendido como participação ativa e dialógica no processo estrutural, para garantir a legitimidade das decisões"¹.

5.3 Práticas Democráticas de Participação: Amicus Curiae e Audiências Públicas

O O fortalecimento das práticas democráticas no âmbito dos **processos estruturais** encontra instrumentos relevantes no ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais se destacam o *amicus curiae* e as audiências públicas. Ambos funcionam como mecanismos de abertura do processo jurisdicional à sociedade,

² Mitidiero, Daniel. Processo Civil: Fundamentos e Finalidade. p. 112.



permitindo que a solução das demandas não seja construída apenas a partir da visão dos litigantes formais, mas também a partir da contribuição de setores sociais, técnicos e institucionais diretamente interessados.

O **amicus curiae**, previsto expressamente no art. 138 do Código de Processo Civil, possibilita a intervenção de terceiros dotados de **representatividade adequada**, seja por sua relevância institucional, seja pela qualificação técnica em relação ao tema debatido. A sua função ultrapassa a de simples colaborador das partes, já que contribui para a formação de uma decisão judicial **mais plural e fundamentada**, trazendo elementos técnicos, sociais, econômicos e científicos que muitas vezes escapam à cognição limitada do processo tradicional. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente valorizado a figura do *amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), entendendo que sua participação reforça a **legitimidade democrática e a imparcialidade da decisão** (ex.: ADI 3.510/DF, que tratou da pesquisa com células-tronco embrionárias).

As **audiências públicas**, por sua vez, também assumem papel crucial nesse modelo participativo. Previstas em diversos diplomas (como o próprio CPC e a Lei 9.868/99, que disciplina o processo de controle de constitucionalidade), elas permitem a **manifestação direta de especialistas, órgãos públicos e cidadãos afetados** pela decisão judicial. Nelas, o magistrado ou o tribunal ouve não apenas argumentos jurídicos, mas também **perspectivas sociais, culturais, ambientais e econômicas**, o que amplia a compreensão dos impactos concretos da decisão. Nesse sentido, foram emblemáticas as audiências públicas realizadas pelo STF em temas como a união homoafetiva (ADPF 132 e ADI 4.277), a judicialização da saúde e as políticas de cotas raciais nas universidades públicas.

Ambos os instrumentos refletem a transição de um processo concebido como mera arena privada de resolução de litígios para um **processo democrático e dialógico**, em que a jurisdição passa a ser vista como espaço de **deliberação pública**. Como destaca Luís Roberto Barroso, “a legitimação democrática das cortes constitucionais depende, em larga medida, de sua capacidade de se abrir à participação social e de fundamentar suas decisões à luz do pluralismo”.

Portanto, tanto o *amicus curiae* quanto as audiências públicas são mecanismos de **transparência, legitimidade e eficiência decisória**, assegurando que a jurisdição constitucional e estrutural seja mais sensível às demandas reais da coletividade e mais fiel ao princípio democrático inscrito na Constituição de 1988.



6 PROCEDIMENTO ESTRUTURAL.

6.1 Flexibilidade Intrínseca e Consensualidade

A principal característica do **processo estrutural** é sua **flexibilidade intrínseca**, uma vez que é impossível prever de forma exata as etapas procedimentais adequadas para o desenvolvimento desse tipo de litígio. A variedade dos litígios estruturais exige adaptações contínuas. Como bem afirma **Jordão Violin**³, “variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida. A tutela do direito à saúde, à habitação ou à erradicação do trabalho infantil, por exemplo, exigirá medidas diversas daquelas adotadas para a dessegregação das escolas”

Essa flexibilidade decorre da própria natureza dos **processos estruturais**, que envolvem questões complexas e dinâmicas. Para lidar com essa variabilidade, a doutrina sugere dois principais eixos de flexibilização:

1. **Procedimento Bifásico:** Inspirado no processo falimentar, que permite o fracionamento da resolução do mérito, conforme previsão expressa no **art. 354, parágrafo único, e art. 356 do CPC**.
2. **Técnicas Processuais Flexibilizadoras:** O uso de técnicas que atenuam a **congruência objetiva** e a **estabilização da demanda** são essenciais. Também se observa a utilização de meios atípicos de prova, conforme autoriza o **art. 369 do CPC**, e de medidas executivas atípicas, previstas no **art. 139, IV, e art. 536, §1º do CPC**.

Ademais, a **consensualidade** desempenha um papel central nos processos estruturais. O **art. 190 do CPC** permite que as partes celebrem negócios processuais, e isso ganha especial relevância em litígios estruturais, onde a **multipolaridade** de interesses pode resultar em múltiplas soluções possíveis para o problema. **Edilson Vitorelli**⁴ observa que "a consensualidade, em processos estruturais, deve ser preferida, dada a complexidade das questões envolvidas e a variedade de interesses em jogo"

O **STJ** também corrobora essa visão. No **REsp 1.645.281/SP**, o tribunal entendeu que "a consensualidade em processos estruturais contribui significativamente para a legitimidade e eficácia das decisões, ao garantir a participação ativa dos sujeitos envolvidos na construção da solução" (REsp 1.645.281/SP, Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, DJ 14/08/2019).

6.2 As Duas Fases do Processo Estrutural: O Standard do Processo Falimentar

A ausência de um procedimento codificado especificamente voltado às **ações estruturais** impõe à doutrina e à jurisprudência a busca de modelos comparativos que possam servir como referência para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, o **processo falimentar** desponta como um paradigma histórico relevante, fornecendo um *standard* procedimental que pode ser adaptado à lógica das reestruturações complexas exigidas pelos processos estruturais.

³ Violin, Jordão. Tutela Coletiva e Direitos Fundamentais. p. 79

⁴ Vitorelli, Edilson. Processos Estruturais. p. 145



No **processo falimentar**, há uma clara divisão em etapas, que não apenas organiza a atuação judicial, mas também cria momentos distintos de participação dos credores, do devedor e de órgãos auxiliares, permitindo maior **controle, transparência e previsibilidade**. Esse modelo pode inspirar os processos estruturais porque também lidam com situações de **desconformidade generalizada** que demandam medidas progressivas e articuladas para sua superação.

De forma didática, é possível identificar duas fases centrais, que guardam analogia com o processo falimentar:

1. **Primeira fase – Constatação do estado de desconformidade**
Nesta etapa, o juízo realiza uma **análise diagnóstica** da situação irregular. Assim como ocorre na falência, em que se verifica a insolvência ou a incapacidade de cumprir obrigações, no processo estrutural procede-se à identificação da **violação sistêmica ou estrutural** de direitos fundamentais, de políticas públicas ou de serviços estatais essenciais. Trata-se, portanto, de uma fase de **reconhecimento jurídico e fático** do problema, fundamentada em provas técnicas, relatórios periciais, dados estatísticos e até contribuições de *amicus curiae* e audiências públicas. O objetivo é construir um quadro claro da desconformidade a ser enfrentada.
2. **Segunda fase – Implementação das medidas necessárias à reestruturação**
Superada a etapa de constatação, o processo avança para a fase **remedial**, caracterizada pela adoção e monitoramento de medidas voltadas à correção da desconformidade. Aqui, o paralelo com o processo falimentar é evidente: enquanto na falência se estabelecem atos de liquidação ou de recuperação, no processo estrutural elaboram-se **planos de reestruturação institucional ou administrativa**, muitas vezes pactuados com os órgãos estatais envolvidos e supervisionados judicialmente. O papel do juiz passa a ser o de **gestor de cumprimento progressivo**, fiscalizando metas, prazos e indicadores de efetividade, podendo inclusive contar com **comitês de acompanhamento** e relatórios periódicos.

Essa bipartição do processo estrutural, inspirada no modelo falimentar, demonstra que não basta ao Judiciário **declarar a inconstitucionalidade de um estado de coisas** ou reconhecer violações coletivas. É necessário avançar para um momento **proativo e construtivo**, em que a jurisdição constitucional exerça sua função transformadora mediante acompanhamento contínuo da execução das medidas corretivas.

Como ensina Owen Fiss, o processo estrutural não se limita a resolver conflitos passados, mas busca **reformular instituições** para que estejam em conformidade com a Constituição e os direitos fundamentais. Assim, a adoção de fases distintas — diagnóstico e implementação — reforça a lógica de um processo **dialógico, progressivo e voltado a resultados**, garantindo maior eficácia e legitimidade às decisões judiciais em cenários de desconformidade estrutural.

6.2.1 Primeira Fase: Constatação do Estado de Desconformidade e Decisão Estrutural

Na primeira fase, o objetivo principal é constatar a **existência do problema estrutural** e estabelecer a **meta a ser atingida** — ou seja, o novo estado de coisas desejado. A instrução probatória nesse momento se limita à apuração da **desconformidade estrutural**, com a



utilização de provas como a **prova por amostragem** e a **prova estatística**, previstas e admitidas pela doutrina para lidar com a generalidade e difusão dos fatos.

A flexibilização processual também é vital nesta etapa, especialmente no que se refere à **congruência objetiva externa**, permitindo a **alteração do objeto do pedido** ao longo do processo, se necessário, e ampliando a participação de **terceiros**. A jurisprudência reforça esse ponto: no **REsp 1.238.015/PR**, o **STJ** afirmou que “em litígios de grande complexidade estrutural, a adaptação do objeto da demanda é necessária para garantir a adequação da decisão judicial ao problema a ser enfrentado” (REsp 1.238.015/PR, Min. Luis Felipe Salomão, DJ 23/06/2017).

6.2.2 Segunda Fase: Implementação da Meta Estabelecida

A segunda fase do processo estrutural tem como objetivo a **implementação** das medidas necessárias para alcançar a meta estabelecida na decisão estrutural. Diferente da primeira fase, que é de **cognição** (certificação do problema), esta etapa é essencialmente **executiva**. No entanto, isso não significa ausência de cognição, já que o **ajuste dos meios** adequados à reestruturação demanda constante avaliação dos resultados das medidas aplicadas.

Segundo **Matheus Galdino**⁵, essa fase exige uma nova cognição, com foco na correlação entre o **estado de coisas** a ser alcançado e os **efeitos das condutas** adotadas para atingir esse estado: "A implementação de uma decisão estrutural exige que o juiz continue avaliando os meios aplicados para garantir que a reestruturação ocorra de maneira eficaz e em conformidade com o objetivo final".

6.2.2.1 Definição do Tempo, Modo e Grau de Reestruturação

Para que essa segunda fase se desenvolva de forma eficaz, é fundamental que a **decisão estrutural** defina:

1. **Tempo** da reestruturação: A decisão estrutural não é uma medida imediata, já que a transformação de uma instituição ou estrutura requer **tempo de maturação**. O **STF**, no julgamento da **ADPF 347**, que tratou do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, reconheceu que as mudanças exigem prazos longos para sua implementação eficaz e duradoura (ADPF 347, Min. Marco Aurélio, DJ 09/09/2015).
2. **Modo** de implementação: O juiz pode atuar como **gestor direto** da reestruturação ou nomear **especialistas** que auxiliem na implementação. A **Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005, art. 99)** prevê, por exemplo, a nomeação de **administradores judiciais**, o que pode ser utilizado como analogia para processos estruturais, onde o juiz não possui conhecimento técnico suficiente para supervisionar a reestruturação diretamente.
3. **Grau de reestruturação**: Dependerá da gravidade da desconformidade. **Edilson Vitorelli**⁶ observa que, à medida que os processos estruturais avançaram, tornou-se evidente que "a emissão de ordens genéricas não é suficiente para alcançar os resultados desejados, sendo necessário que o juiz se envolva ativamente na gestão das mudanças".

⁵ Galdino, Matheus. Reestruturação e Litígios Estruturais. p. 112

⁶ Vitorelli, Edilson. Processos Estruturais. p. 156



Segundo **Sérgio Cruz Arenhart**⁷, é necessário que o sistema jurídico contemporâneo seja **maduro** o suficiente para compreender que a **separação dos Poderes** deve ser interpretada de forma mais flexível. Ele defende que "não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público". Essa visão reconhece que o **Poder Judiciário** precisa intervir, em certos casos, nas atividades dos outros poderes para garantir a efetividade de direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão ou inércia administrativa.

6.3 A Intervenção Judicial no Mérito Administrativo

A ideia de que o Judiciário não pode interferir no **mérito administrativo** também precisa ser revista. **Eduardo José da Fonseca Costa** observa que, ao determinar que o Estado implemente, complemente ou aperfeiçoe uma política pública, o **juiz acaba imiscuindo-se** no mérito da atividade administrativa. Ele explica que "quando o Poder Judiciário condena o Estado a implantar uma política até então inexistente, a complementar uma política deficiente ou a aperfeiçoar uma política ineficiente, o juiz da causa acaba imiscuindo-se em um elemento de 'mérito' da atividade administrativa" (**Costa, Eduardo José da Fonseca. A Intervenção Judicial nas Políticas Públicas. p. 98**).

Essa intervenção é justificada pela necessidade de garantir que políticas públicas sejam implementadas de forma adequada e em conformidade com a Constituição. **Marco Félix Jobim**⁸ vai além ao argumentar que, quando os outros poderes falham em cumprir suas funções, é o Judiciário que deve intervir: "Quando o Poder Legislativo não consegue atribuir ao povo novas leis que possam modificar esse ambiente ou quando o Poder Executivo fica inerte em seu dever de administrar, é o Poder Judiciário que deverá intervir"

6.3.1 Ativismo Judicial e Seus Limites

O conceito de **ativismo judicial** é frequentemente visto com desconfiança, mas, como ressalta **Jobim**⁹, se utilizado de forma equilibrada, pode ser benéfico: "O ativismo judicial utilizado de uma forma correta pode trazer benefícios extremos ao cumprimento das decisões emanadas das Cortes superiores". A visão de que o ativismo judicial é um instrumento para ajustar situações de desconformidade estrutural é compartilhada por outros autores, que defendem que o **ativismo não é do juiz, mas da lei e da Constituição**, que direcionam o Judiciário a promover a implementação de um **estado ideal de coisas** conforme o ordenamento jurídico.

A jurisprudência brasileira já reconheceu a legitimidade dessa atuação. No julgamento da **ADPF 347**, o **STF** afirmou que, diante de uma "**situação de inércia ou insuficiência das políticas públicas**", o Judiciário pode atuar de forma mais incisiva para garantir a efetividade de direitos fundamentais, especialmente em questões relacionadas a estados de coisas inconstitucionais (ADPF 347, Min. Marco Aurélio, DJ 09/09/2015).

⁷ Arenhart, Sérgio Cruz. Processos Estruturais e a Separação de Poderes. p. 74.

⁸ Jobim, Marco Félix. Ativismo Judicial e Separação de Poderes. p. 112

⁹ Jobim, Marco Félix. Ativismo Judicial e Direito Constitucional. p. 120



6.4 A Flexibilidade das Medidas Executivas e o Estímulo à Consensualidade

Para garantir a implementação do **estado ideal de coisas**, o magistrado pode se valer de **medidas executivas típicas e atípicas**, conforme previsto nos **arts. 139, IV, e 536, §1º do CPC**. Essas normas conferem ao juiz amplos poderes para garantir a efetividade das decisões judiciais. Como bem pontua **Fredie Didier Jr¹⁰**, o **CPC de 2015** adota um **paradigma de efetividade**, permitindo ao juiz aplicar medidas atípicas sempre que necessário para assegurar o cumprimento de decisões em processos estruturais

Além disso, o **estímulo à consensualidade** é uma ferramenta crucial nesse tipo de processo. O **art. 190 do CPC** permite que as partes celebrem **negócios processuais**, e esse mecanismo é especialmente útil em processos que envolvem múltiplos interesses e partes, como é o caso dos processos estruturais. A possibilidade de negociar o **tempo, modo e grau** da reestruturação contribui para a efetividade e legitimidade das decisões, pois promove a cooperação entre as partes e o cumprimento voluntário das medidas acordadas.

Regime de Transição

Outro ponto fundamental nos processos estruturais é a **criação de um regime de transição**. A própria **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, em seu **art. 23**, exige que decisões administrativas, judiciais ou de controle que imponham novos deveres ou condicionamentos prevejam um **regime de transição**, para que a implementação das mudanças ocorra de forma **proporcional, equânime e eficiente**. Isso se justifica pelo fato de que, nos processos estruturais, o objetivo é promover uma transição entre estados de coisas, o que exige planejamento e tempo adequado para a execução das reformas.

6.5 Fiscalização Permanente e Nomeação de Gestores

A fase de implementação das decisões estruturais requer um **monitoramento contínuo** para garantir que as metas estabelecidas sejam atingidas. Nesse contexto, o juiz pode nomear um **gestor judicial** ou um **comitê de supervisão**, como previsto na **Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005)** e na **Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011)**. Esse mecanismo é essencial para garantir que a reestruturação ocorra de forma adequada, permitindo que especialistas acompanhem e fiscalizem a execução das decisões.

Jordão Violin destaca a importância da nomeação de figuras como o **special master**, que é comum nos Estados Unidos, especialmente em processos estruturais relacionados ao sistema prisional. Ele explica que "o special master tem a função de observar as práticas cotidianas da instituição e avaliar o cumprimento da decisão judicial, facilitando o desenvolvimento de planos de ação e o monitoramento da execução" (**Violin, Jordão. Tutela Coletiva e Direitos Fundamentais. p. 152**).

6.6 Decisões em Cascata

Uma característica marcante dos processos estruturais é a **dinamicidade das decisões**, que frequentemente se desdobram em uma série de **decisões subsequentes** – conhecidas como

¹⁰ Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. p. 342



decisões em cascata. Essas decisões visam resolver problemas que surgem durante a implementação da decisão principal e garantir que o objetivo final seja alcançado. **Sérgio Cruz Arenhart** ¹¹explica que "essas decisões em cascata têm por função adaptar o processo à realidade mutável e garantir a efetividade do provimento jurisdicional"

O **art. 493 do CPC** reforça essa ideia ao permitir que o juiz adapte sua decisão à realidade dos fatos **supervenientes**, flexibilizando a **congruência objetiva** e assegurando que a tutela jurisdicional seja ajustada às circunstâncias atuais do caso.

Exemplo de Processo Estrutural: Ação Civil Pública do Carvão

Um exemplo notável de processo estrutural no Brasil é a **Ação Civil Pública do Carvão**, movida pelo **Ministério Público Federal** em 1993 contra mineradoras e a União, com o objetivo de promover a **recuperação ambiental** de áreas degradadas pela mineração no sul de Santa Catarina. A sentença, proferida em 2000, determinou a apresentação de um projeto de recuperação em seis meses e sua implementação em três anos. A execução da sentença, no entanto, se desdobrou ao longo de quase duas décadas, com a participação de **grupos técnicos** nomeados pelo juiz, a celebração de **acordos** entre as partes e a **monitorização pública** do cumprimento das metas estabelecidas.

Esse caso ilustra bem a complexidade e a **longa duração** dos processos estruturais, bem como a necessidade de decisões em fases e de monitoramento contínuo para garantir a efetividade das medidas.

¹¹ Arenhart, Sérgio Cruz. Processos Estruturais e Decisões em Cascata. p. 134.

7. EXECUÇÃO ESTRUTURAL:

A **execução estrutural** se refere à fase de implementação de decisões judiciais que buscam reestruturar instituições ou solucionar problemas sistêmicos. Esse tipo de execução é impulsionado por **ordens judiciais** que impõem **obrigações de fazer** aos responsáveis pelas entidades que devem ser remodeladas. Nos Estados Unidos, Owen Fiss¹² denominou essas ordens de "**structural injunctions**", que, segundo ele, são o "instrumento formal por meio do qual o Judiciário busca reorganizar instituições burocráticas para que funcionem de acordo com a Constituição"

7.1 A Complexidade da Fase de Implementação

A **fase de implementação** de uma decisão estrutural é, frequentemente, a mais desafiadora em um **processo estrutural**, dado que existem múltiplos caminhos possíveis para a concretização do direito material reconhecido na fase de conhecimento. Nenhum desses caminhos, no entanto, está predeterminado na legislação. **Edilson Vitorelli**¹³ afirma que "o processo judicial não foi desenhado para a função de reorganizar instituições complexas, onde a alteração de uma parte pode gerar a reestruturação do todo, com resultados imprevisíveis".

Esse aspecto imprevisível reforça a necessidade de uma **execução negociada**, em que haja colaboração entre as partes envolvidas, especialmente o réu, para garantir a viabilidade das mudanças. Essa negociação é importante porque a **execução estrutural** envolve uma pluralidade de **atores**, muitos dos quais não participaram da fase de conhecimento. Esses terceiros podem ser impactados indiretamente pela decisão ou ocupar posições de influência capazes de bloquear ou facilitar os resultados esperados.

¹² Fiss, Owen. The Civil Rights Injunction. p. 9

¹³ Vitorelli, Edilson. Processos Estruturais. p. 128



7.2 Execução Estrutural Dividida em Fases

Devido à natureza complexa e incerta das decisões estruturais, a **execução** é, muitas vezes, dividida em **fases**. Isso permite uma implementação gradual das ordens judiciais e a constante **reavaliação** de seus efeitos. Conforme argumenta **Roberto Pini**, "a divisão em fases não apenas facilita o cumprimento das ordens, mas também possibilita a correção de eventuais efeitos colaterais indesejados que só se tornam evidentes durante a execução" (**Pini, Roberto. Execução e Cumprimento de Sentença no Novo CPC. p. 211**).

7.3 Participação e Diálogo na Execução

É crucial que o diálogo comece já na fase de **conhecimento** e se estenda por toda a **execução**. Como sugere **Stephen Yeazell**¹⁴, o processo estrutural deve ser comparado a uma espécie de "**town meeting**", no qual todos os afetados têm a oportunidade de expressar suas opiniões e influenciar as decisões. "A atividade jurisdicional nos processos estruturais se assemelha aos debates comuns em órgãos administrativos e legislativos, mais do que ao processo judicial tradicional".

Esse modelo de participação inclusiva é vital para evitar a imposição de soluções que não reflitam a realidade dos envolvidos. A jurisprudência também reforça essa perspectiva dialógica. O **STF**, no julgamento da **ADI 3.239/DF**, destacou a importância da participação de **grupos afetados** na fase de execução de políticas públicas estruturais: "O envolvimento de todos os sujeitos impactados pelo provimento judicial é fundamental para assegurar a adequação e a efetividade da solução".

7.4 O Essencial da Execução Estrutural: O Objetivo

Apesar das metodologias diferenciadas, o que **caracteriza** uma **execução estrutural** é o seu **objetivo**: reorganizar o comportamento institucional para evitar a perpetuação de ilícitos ou irregularidades. As metodologias de execução negociada, faseada e dialogada são **instrumentos valiosos**, mas não são constitutivos do conceito de execução estrutural.

Como enfatiza **Marcelo Ribeiro**, "o que define uma execução estrutural é o seu objetivo de transformar a forma como uma instituição opera, e não os métodos utilizados para alcançar essa transformação" (**Ribeiro, Marcelo. Processo Coletivo: Princípios e Perspectivas. p. 294**). Ou seja, mesmo que uma execução não seja negociada ou dividida em fases, ela pode ser considerada estrutural se buscar uma **reordenação institucional**. Exemplo disso ocorre quando o juiz impõe uma reorganização institucional com prazo final para cumprimento, independentemente de negociação ou diálogo, como verificado em algumas decisões do **STJ**.

7.5 Diferença entre Execuções Estruturais e Execuções Complexas

É importante distinguir as execuções estruturais das execuções complexas. Nem toda execução complexa é estrutural. Por exemplo, **projetos de recuperação ambiental**, embora complexos e muitas vezes divididos em fases, não podem ser considerados estruturais se não envolvem a

¹⁴Yeazell, Stephen C. From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action. p. 79



reestruturação institucional. Como observa **Luiz Guilherme Marinoni**¹⁵, "expandir o conceito de execução estrutural a qualquer execução complexa compromete a sua precisão científica"

Execuções Estruturais Sem Diálogo: Possíveis, Mas Não Ideais

Embora o diálogo e a cooperação sejam altamente recomendáveis nas execuções estruturais, é possível que uma execução estrutural ocorra sem essas características. Por exemplo, quando o juiz impõe uma **reorganização institucional** com um prazo final e aguarda o cumprimento, sem fases intermediárias ou negociações, ainda assim a execução pode ser considerada estrutural, pois o **objetivo** de reestruturação institucional permanece.

Essa forma de execução, embora **menos eficaz**, é vista com frequência em cenários onde o diálogo entre as partes é inviável.

Processo Civil de Interesse Público e Processos Estruturais

A doutrina brasileira, influenciada pela teoria norte-americana, frequentemente utiliza as expressões "processo civil de interesse público" e "litígios estruturais" de forma intercambiável. No entanto, **Abram Chayes** distingue o **public law litigation** dos processos estruturais. Segundo ele, o **public law litigation** visa garantir o cumprimento de **políticas públicas** ou direitos fundamentais não implementados pelo Estado (**Chayes, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. p. 1284**).

A distinção fundamental entre os dois conceitos está no fato de que um **processo de interesse público** não implica necessariamente a **reestruturação institucional**, enquanto um processo estrutural tem esse objetivo em sua essência. Por exemplo, a **ação de controle de constitucionalidade** que garantiu o **direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo** no Brasil (ADI 4.277 e ADPF 132) é um **processo de interesse público**, mas não estrutural, pois não buscou reorganizar instituições, apenas garantir a aplicação da Constituição a todos.

¹⁵ Marinoni, Luiz Guilherme. Ação Civil Pública. p. 178

8. PROCESSO COLETIVO E VIESES COGNITIVOS

A caracterização de um **litígio estrutural** envolve a superposição de algumas características que são fundamentais para diferenciá-lo de litígios ordinários. **Edilson Vitorelli** é uma das principais referências doutrinárias a discutir esse tema, oferecendo uma tipologia detalhada e fundamentada a partir de exemplos paradigmáticos, como o caso **Brown vs. Board of Education** nos EUA.

UM: Complexidade e Multipolaridade

Primeiramente, trata-se de um conflito de elevada complexidade, que envolve múltiplos polos de interesse. Esses interesses frequentemente se manifestam em formas de oposições parciais ou alianças temporárias entre os atores envolvidos. No âmbito dos litígios estruturais, a solução do conflito não pode ser alcançada por meio de uma simples reparação bilateral, como em litígios tradicionais. **Vitorelli** (2021, p. 89) observa que a multipolaridade aumenta a complexidade do litígio, pois envolve "uma pluralidade de interesses e atores que são afetados de formas diversas pela solução judicial."

Essa complexidade é também discutida por **Owen Fiss**, que argumenta que os litígios estruturais são de natureza **policêntrica** — ou seja, o problema em discussão afeta múltiplos centros de interesse, o que exige que a decisão judicial tenha um caráter reformador e prospectivo (FISS, 1979, p. 8).

DOIS: Implementação de Valores Públicos pela Via Jurisdicional

Outra característica essencial dos litígios estruturais é que eles implicam a **implementação jurisdicional de valores públicos**, considerados juridicamente relevantes, mas que não foram espontaneamente realizados pela sociedade. Nos Estados Unidos, esse movimento foi denominado **public law litigation** e surgiu na década de 1950 com o combate à segregação racial nas escolas



públicas. O caso **Brown vs. Board of Education** é o exemplo clássico, pois a decisão judicial foi capaz de iniciar uma transformação social ao eliminar a segregação racial nas escolas, um problema que as políticas públicas até então haviam falhado em resolver.

Desde o início desse movimento, ficou claro que, para atingir os resultados pretendidos, era necessário romper com a estrutura tradicional da relação **direito-obrigação-violação-reparação**. Em outras palavras, o Judiciário foi chamado a desempenhar um papel mais ativo na condução de reformas institucionais, algo que divergia do modelo clássico de adjudicação de conflitos. **Vitorelli** (2021, p. 93) destaca que "os litígios estruturais exigem um modelo procedimental mais dinâmico e adaptável, permitindo uma interação contínua entre o Judiciário e as partes envolvidas."

TRÊS: Reforma Institucional como Finalidade

Nos litígios estruturais, há a necessidade de **reforma de uma instituição, pública ou privada**, como meio de promover o valor público que é objeto do processo. Nesse sentido, a decisão judicial visa transformar a estrutura institucional, para que ela se alinhe aos valores constitucionais e aos direitos fundamentais protegidos.

Vitorelli define litígios estruturais como "aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante a transformação de uma instituição pública ou privada" (VITORELLI, 2021, p. 102). Um exemplo paradigmático no Brasil é a **ADPF 347**, na qual o STF reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" no sistema penitenciário, impondo uma série de obrigações para reformar o sistema.

8.1 Tipologia dos Litígios Estruturais: Complexidade e Conflituosidade

Vitorelli apresenta dois indicadores que são fundamentais para compreender a tipologia dos litígios estruturais:

1. **Complexidade:** Esse indicador refere-se às diversas possibilidades de tutela adequada de um direito. Em alguns casos, a solução pode ser de fácil delimitação, como a restituição de valores subtraídos de um grupo. Em outros, pode ser altamente variável, envolvendo divergências científicas ou sociais. Um exemplo típico é a tutela do meio ambiente por meio do tratamento de esgotos sanitários.
2. **Conflituosidade:** Esse indicador diz respeito ao grau de dissenso entre os membros da sociedade titular do direito litigioso. Dentro de um mesmo grupo social, podem existir subgrupos com pretensões antagônicas em relação à tutela do mesmo direito. Isso é particularmente relevante nos litígios ambientais que envolvem populações indígenas ou quilombolas, cujos interesses podem divergir de outros grupos afetados.

Vitorelli utiliza esses dois indicadores para classificar os litígios coletivos em três categorias distintas:

- **Litígios globais:** Afetam a sociedade como um todo, mas nenhum de seus integrantes em particular. O exemplo clássico é um dano ambiental em região desabitada, onde o interesse individual no litígio é reduzido, mas a complexidade pode ser alta.



- **Litígios locais:** Representam violações que atingem especificamente as pessoas que compõem uma sociedade coesa, como litígios ambientais em terras indígenas. A conflituosidade aqui pode ser menor, dada a solidariedade entre os membros do grupo.
- **Litígios irradiados:** A lesão afeta de forma desigual uma sociedade que se subdivide em subgrupos com interesses apenas parcialmente coincidentes ou antagônicos. **Vitorelli** classifica os litígios estruturais nessa categoria, pois envolvem interesses fragmentados e complexidade elevada.

8.2 Dificuldades Empíricas dos Processos Estruturais

A aplicação prática dos litígios estruturais enfrenta algumas críticas e dificuldades significativas. Entre as principais, estão:

1. **Violação da separação de poderes:** Um dos argumentos mais recorrentes é que os litígios estruturais violam o princípio da separação de poderes, ao atribuírem ao Judiciário funções que tradicionalmente seriam do Executivo, como a gestão de políticas públicas. **Cass Sunstein** (1993, p. 174) adverte que o ativismo judicial nesses casos pode minar a legitimidade das instituições democráticas.
2. **Discricionariedade judicial excessiva:** A complexidade dos litígios estruturais levanta a questão de se os juízes têm condições de tomar decisões adequadas em cenários de elevada complexidade. **Joel Handler** (1986, p. 91) argumenta que quanto mais modificações são necessárias em uma instituição, maior é o risco de que a decisão seja ineficaz.
3. **Desmobilização política:** **Scott Cummings** destaca que os litígios estruturais podem desviar o debate político dos espaços tradicionais de mobilização social para os tribunais, o que pode desmobilizar os grupos que deveriam estar pressionando por mudanças políticas diretamente.

8.3 O que são heurísticas?

As **heurísticas** são regras práticas e eficientes que as pessoas frequentemente usam para entender situações e tomar decisões de maneira mais rápida e simplificada. **Tversky e Kahneman**, pioneiros no estudo das heurísticas, descrevem-nas como **atalhos mentais** que permitem reduzir a complexidade de uma decisão, concentrando-se em um número menor de variáveis. No entanto, apesar de facilitarem a tomada de decisões em muitos casos, as heurísticas podem gerar **desvios cognitivos**, levando a decisões que se afastam do resultado mais adequado (KAHNEMAN, 2011, p. 120).

Esses desvios são conhecidos como **vieses cognitivos**, e podem ocorrer em diversas circunstâncias, impactando decisões tanto no cotidiano quanto no campo jurídico. **Edilson Vitorelli** (2021, p. 187) aponta que a aplicação de heurísticas em processos judiciais pode resultar em decisões que desconsideram fatores importantes, o que é especialmente perigoso em **litígios estruturais**, onde as questões envolvem múltiplos atores e interesses.

8.3.1 Heurística de Disponibilidade



A **heurística de disponibilidade** refere-se ao fenômeno em que eventos facilmente recordados, ainda que raros, são percebidos como mais comuns ou prováveis do que realmente são. **Tversky e Kahneman** (1973) explicam que as pessoas tendem a superestimar a frequência ou probabilidade de eventos com forte impacto emocional ou que recebem ampla cobertura midiática, como ataques terroristas ou desastres naturais.

Em termos processuais, essa heurística pode influenciar o comportamento dos juízes. Casos individuais com narrativas dramáticas, como os relacionados a tratamentos médicos ou direitos de saúde, podem levar os juízes a conceder direitos com base na **impactante história individual**, em vez de uma análise ampla e imparcial do contexto legal. **Vitorelli** argumenta que, nos **litígios estruturais**, essa heurística pode comprometer a justiça da decisão ao dar peso excessivo a casos individuais que não refletem o problema estrutural como um todo (VITORELLI, 2021, p. 193).

Um exemplo clássico ocorre em demandas médicas. **Margulies** (2003, p. 78) explica que juízes podem se comover com a urgência de determinados pedidos, concedendo liminares para tratamentos experimentais, sem considerar as implicações de longo prazo ou as políticas públicas envolvidas. O perigo, nesse caso, é que as decisões acabam sendo moldadas por eventos raros e dramaticamente carregados, em vez de refletirem a realidade estatística e jurídica mais comum.

8.3.2 Heurística da Representatividade

A **heurística da representatividade** ocorre quando as pessoas tentam enquadrar elementos em categorias com base em características prototípicas. Esse viés surge quando um elemento é percebido como representativo de uma categoria, sem que se leve em consideração a probabilidade real de esse elemento de fato pertencer àquela categoria.

No contexto dos **litígios estruturais**, essa heurística pode influenciar o entendimento dos juízes sobre a **causalidade** envolvida em um conflito. **Vitorelli** menciona o caso das instituições psiquiátricas: ao se depararem com um cenário em que as condições são inadequadas, tanto o juiz quanto o legitimado coletivo podem concluir que, se a instituição é ineficaz agora, ela continuará a ser no futuro, sem considerar fatores externos ou estruturais que poderiam alterar essa realidade (VITORELLI, 2021, p. 201).

Margulies (2003, p. 91) adverte que essa heurística pode gerar **falsas relações de causalidade**, fazendo com que juízes e legitimados proponham soluções ideais para um problema com base em percepções equivocadas. Isso pode resultar em decisões que ignoram os **efeitos colaterais** ou **soluções alternativas** mais adequadas ao contexto geral.

8.3.3 Heurística de Ancoragem-Ajustamento

A **heurística de ancoragem** reflete a tendência dos indivíduos de basear suas decisões em informações iniciais ou dados conhecidos, ajustando-se apenas de forma limitada. Essa tendência é especialmente forte em ambientes onde há uma **zona de conforto**, e qualquer mudança radical parece arriscada ou excessiva.

No âmbito dos processos judiciais, essa heurística tem um **impacto profundo no processo civil**, especialmente em **litígios estruturais**. **Vitorelli** aponta que os juízes, ao serem condicionados a um papel mais passivo no sistema jurídico, tendem a resistir a decisões que



envolvem grandes reformas estruturais, preferindo permanecer fiéis ao **modelo tradicional de adjudicação** (VITORELLI, 2021, p. 205). Além disso, o elevado número de processos e a carga de trabalho do Judiciário incentivam soluções **gradativas** e **conta-gotas**, em vez de mudanças estruturais amplas.

Cátia Aida Silva exemplifica essa heurística ao relatar que, em São Paulo, **mandados de segurança individuais** eram mais frequentemente concedidos para garantir matrículas em escolas públicas, enquanto **mandados coletivos** enfrentavam maior resistência, mesmo quando a situação exigia uma solução abrangente (SILVA, 2019, p. 58).

Soluções para os Problemas Heurísticos no Contexto Judicial

Para mitigar os efeitos negativos das heurísticas e vieses cognitivos no processo de decisão judicial, várias estratégias têm sido propostas:

1. **Consciência dos Problemas Heurísticos:** O primeiro passo é que o juiz tenha **consciência** de que está sujeito a vieses cognitivos e heurísticas. **Kahneman** (2011, p. 252) argumenta que, ao reconhecer essas limitações, o decisor pode adotar medidas para neutralizar seus efeitos, como a consulta a especialistas e a análise criteriosa de dados.
2. **Percepção dos Limites das Reformas:** Vitorelli sugere que os juízes devem ter uma **representação realista** da dificuldade envolvida nas reformas estruturais e dos avanços possíveis no curto, médio e longo prazo. Expectativas irreais podem gerar **frustração** e incentivar soluções simplistas ou inadequadas (VITORELLI, 2021, p. 211).
3. **Expectativas Temporais Realistas:** É crucial que as expectativas quanto ao tempo de implementação das reformas sejam realistas. **Joel Handler** (1986) adverte que o tempo necessário para reformar instituições complexas é significativamente maior do que o previsto inicialmente, e que decisões precipitadas podem agravar a situação (HANDLER, 1986, p. 92).
4. **Método Dialógico de Construção da Decisão:** Inspirado no conceito de **town meeting** (reunião comunitária), esse método busca **ampliar o diálogo** entre o juiz, as partes envolvidas e a sociedade impactada pela decisão. **Stephen Yeazell** propõe que o processo seja conduzido de forma dialógica, permitindo que os fatos e as soluções sejam constantemente reanalisados, uma vez que os **litígios estruturais são mutáveis** (YEAZELL, 2007, p. 145).
5. **Conhecimento do Objeto da Reforma:** Vitorelli ressalta que muitas vezes o juiz que conduz a reforma tem um conhecimento limitado do objeto debatido. Isso pode prejudicar o andamento do processo e a adequação das soluções adotadas. A consulta a especialistas e a inclusão de equipes multidisciplinares são soluções sugeridas para minimizar esse problema (VITORELLI, 2021, p. 218).
6. **Necessidade de Reforma Estrutural, Não Pontual:** Outro ponto crucial é evitar soluções **conta-gotas** em litígios estruturais. Julgar casos individuais repetidos, sem uma visão global do problema, pode impedir que o sistema seja reformado adequadamente. **Handler** adverte que decisões parciais podem dar a falsa impressão de que o problema foi resolvido, quando na verdade ele persiste de forma sistêmica (HANDLER, 1986, p. 95).



8.4 Implementação de Medidas Estruturais: Os Problemas

A implementação de medidas estruturais em litígios complexos enfrenta uma série de desafios práticos:

1. **Alteração de Realidades Complexas:** Decidir um caso já é desafiador, mas implementar a decisão pode ser ainda mais difícil, uma vez que exige a **alteração de realidades multifacetadas**. Isso implica lidar com interesses conflitantes, nem sempre claramente identificáveis, e com atores que sofrem impactos diferentes da decisão.
2. **Prolongamento da Execução no Tempo:** A execução das decisões, especialmente no Brasil, costuma ser iniciada anos após a sentença, devido às **delongas do sistema judicial**. Isso compromete a eficácia da decisão e dificulta a implementação de reformas estruturais.
3. **Efeitos Colaterais Não Previstos:** A própria atuação do Judiciário pode provocar **alterações na realidade** que, em alguns casos, pioram a situação. Além disso, os efeitos colaterais das medidas judiciais podem não ser previstos na fase cognitiva, o que requer monitoramento contínuo.
4. **Identificação dos Beneficiários:** Nos litígios locais e irradiados, será necessário, em algum momento, **identificar os indivíduos** que compõem a sociedade lesada, para que a tutela seja efetiva. Esse processo pode ser complicado, especialmente em casos envolvendo comunidades dispersas ou grupos vulneráveis.

A eficácia da implementação das decisões estruturais depende, portanto, da **capacidade do Judiciário** de lidar com a complexidade, os interesses conflitantes e os desafios práticos de transformar realidades sociais e institucionais.

9 MEDIAÇÃO ESTRUTURAL

Os **processos estruturais** são instrumentos voltados para a **reestruturação de instituições ou a solução de problemas sistêmicos**, muitas vezes envolvendo uma rede complexa de agentes e interesses. Esse tipo de processo exige uma abordagem diferenciada, que vá além da simples aplicação das regras processuais tradicionais. Na obra "Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática", **Edilson Vitorelli** trata dessa necessidade de adaptação, afirmando que o acesso à justiça em processos estruturais deve ser compreendido de maneira mais ampla e profunda.

O Enfoque do Acesso à Justiça

A **Professora Lenna Luciana Nunes Daher**¹⁶ propõe um enfoque crítico ao conceito de **acesso à justiça**, ressaltando que o verdadeiro objetivo deve ser a **efetivação dos direitos**. Para ela, “o processo civil tem se preocupado excessivamente com o estudo dogmático das regras procedimentais, desvinculadas da realidade social e do funcionamento prático do sistema de justiça” . Assim, questões fundamentais, como a acessibilidade do sistema e a capacidade de produzir **resultados justos e efetivos**, acabam sendo negligenciadas.

Essa crítica encontra respaldo na doutrina de **Mauro Cappelletti**¹⁷, que, ao desenvolver a obra clássica sobre **acesso à justiça**, destaca que a simples possibilidade formal de acessar o Judiciário não garante, por si só, a **efetividade dos direitos**. Segundo ele, o verdadeiro acesso à justiça envolve a capacidade de os cidadãos verem seus direitos reconhecidos e protegidos por meio de mecanismos eficientes de solução de conflitos .

A Dimensão Ampliada do Acesso à Justiça

¹⁶ Daher, Lenna Luciana Nunes. Acesso à Justiça e Efetividade dos Direitos. p. 45

¹⁷ Cappelletti, Mauro. Acesso à Justiça. p. 23



Portanto, o **acesso à justiça** não deve ser entendido apenas como o ingresso ao **Poder Judiciário**, mas também como a possibilidade de utilizar **outros mecanismos** de resolução de conflitos, como **meios autocompositivos** e o **acesso ao Ministério Público**. O **art. 127 da Constituição Federal** define o Ministério Público como uma instituição essencial à defesa dos direitos sociais e dos interesses individuais indisponíveis, o que amplia o seu papel no contexto do acesso à justiça.

A **Resolução 118 do Conselho Nacional do Ministério Público** reforça essa perspectiva ao afirmar a importância da **prevenção e redução da litigiosidade**, destacando que os conflitos, especialmente aqueles de natureza coletiva, podem ser resolvidos de forma **célebre, justa e efetiva**, muitas vezes por meio de soluções extrajudiciais. Nesse cenário, o Ministério Público assume um papel ativo na **mediação e na implementação de acordos coletivos** que envolvem interesses estruturais e complexos.

A Atuação do Ministério Público nos Processos Estruturais

O **Professor Edilson Vitorelli¹⁸** explica que, em processos estruturais, a atuação do **Ministério Público** vai além da simples defesa de uma das partes. Ele se torna um agente transformador, que pode exercer o papel de **mediador e fiscal** na busca por soluções que reorganizem a instituição ou serviço que está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Vitorelli afirma: "Um acordo coletivo estrutural parte da premissa de que a intervenção transformadora ocorrerá a partir de uma fonte externa, que geralmente é o Ministério Público"

No entanto, ele adverte que, em alguns casos, o problema estrutural pode não ser causado por **falta de recursos ou inércia dos gestores**, mas sim por **desorganização gerencial**. Nesses casos, a simples celebração de um **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)** pode não ser a solução mais adequada. Aqui, o papel do Ministério Público como **mediador** se torna ainda mais relevante, uma vez que sua função será identificar a origem dos problemas e atuar na mediação entre os diversos agentes envolvidos.

A Complexidade dos Litígios Estruturais

Nos litígios estruturais, o **Ministério Público** frequentemente se depara com redes complexas de prestação de serviços que envolvem uma multiplicidade de atores. No caso da saúde pública, por exemplo, os conflitos podem não ser diretamente relacionados ao serviço público em si, mas à **articulação entre médicos, fornecedores e distribuidores**, o que dificulta a identificação de um único culpado. Como resultado, o **usuário final** – o cidadão – acaba sendo prejudicado por um sistema desorganizado e ineficiente.

Dierle Nunes¹⁹, em sua obra sobre a instrumentalidade processual, argumenta que o **processo estrutural** precisa lidar com essas questões de forma flexível, adaptando-se às complexidades do caso concreto. Ele ressalta que a função do Judiciário e do Ministério Público nesses processos deve ser mais **dialogal** e menos impositiva, de modo a permitir que soluções negociadas possam ser alcançadas de maneira mais eficiente.

Críticas e Divergências Doutrinárias

Apesar da importância da **mediação e da consensualidade** nos processos estruturais, há quem critique a atuação proativa do Ministério Público e do Judiciário nesse tipo de processo. **José**

¹⁸ Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. p. 92

¹⁹ Nunes, Dierle. Processo Estrutural e Flexibilidade Procedimental. p. 150



Roberto dos Santos Bedaque²⁰ defende que o **ativismo judicial** em processos estruturais deve ser exercido com cautela, pois a interferência excessiva do Judiciário em políticas públicas pode comprometer a **separação dos poderes** e gerar um desequilíbrio institucional. Segundo ele, "o Judiciário não pode assumir o papel de gestor da administração pública, sob pena de violar o princípio da tripartição dos poderes" .

Por outro lado, defensores como **Luis Roberto Barroso**²¹ argumentam que o **ativismo judicial** é muitas vezes necessário para garantir a efetividade de direitos fundamentais, especialmente em contextos de **omissão ou ineficiência administrativa**. Barroso afirma que "a judicialização de políticas públicas se torna indispensável quando o Executivo e o Legislativo falham em suas responsabilidades de garantir direitos essenciais" .

O **acesso à justiça**, no contexto dos **processos estruturais**, deve ser compreendido de maneira ampliada e crítica, levando em consideração não apenas o acesso formal ao Judiciário, mas também o uso de **meios alternativos** de solução de conflitos, como a mediação e a atuação do **Ministério Público**. A **complexidade dos litígios estruturais** exige uma abordagem flexível e adaptada às realidades dos diversos atores envolvidos, sendo o **Ministério Público** um agente essencial nesse processo de reestruturação.

Entretanto, a atuação proativa do Judiciário e do Ministério Público em processos estruturais ainda é objeto de **divergências doutrinárias**, com críticas voltadas ao risco de ativismo excessivo. A busca por um equilíbrio entre a **proteção de direitos fundamentais** e a **separação de poderes** é, portanto, uma das principais questões a serem enfrentadas na construção de um modelo de **processo estrutural eficaz e legítimo**.

²⁰ Bedaque, José Roberto dos Santos. Efetividade e Garantias Processuais. p. 178

²¹ Barroso, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. p. 104