

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

Luís Guilherme Faria Guimarães

Processo estrutural: efetividade da tutela coletiva de direitos difusos e coletivos

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito

São Paulo

2025

Luís Guilherme Faria Guimarães

Processo estrutural: efetividade da tutela coletiva de direitos difusos e coletivos

Projeto de pesquisa apresentado como requisito para aprovação na disciplina de Monografia I na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo sob a orientação do Prof. Dr. José Maria Câmara Júnior.

São Paulo

2025

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família, aos meus pais, Edson e Renata, que não pouparam esforços que permitiram com que eu chegasse até aqui e por todo apoio incondicional, e ao meu irmão, Luís Gustavo, sempre à frente como uma inspiração e um exemplo de pessoa e profissional.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Maria Câmara Júnior, pelo apoio e pelas contribuições que permitiram a elaboração presente Trabalho.

Aos meus amigos Bruno Thomazeski, Enzo Lino e João Bono que, ao longo desses 5 anos, tornaram-se mais do que colegas de apartamento, mas uma espécie de família, agradeço a convivência e apoio nos momentos difíceis que tornaram essa caminhada mais leve. Também aos amigos Milton Macedo e João Cesaretti, que foram igualmente fundamentais nesse período.

Meus agradecimentos à Laura Fanucchi e Frederico Rabelo que, mais do que o exercício do direito, inspiram diariamente a fazê-lo com excelência, mostrando a leveza que nasce quando há paixão no que se faz.

Por fim, à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e aos excelentes professores, pela sólida formação acadêmica e despertar do estímulo crítico que me fazem ser quem sou e nortearão toda a minha trajetória profissional e pessoal.

*“Os grandes feitos são realizados, não pela força, mas pela perseverança”.* (Johnson, 1759, p. 35).

## RESUMO

GUIMARÃES, Luís Guilherme F. *Processo estrutural: efetividade da tutela coletiva de direitos difusos e coletivos*. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

O presente trabalho, partindo de uma análise a instituição do processo estrutural, objetiva a compreensão tipológica dos problemas estruturais, sua incidência na esfera social, ambiental, política, jurídica e econômica, para, então, prosseguir às razões pelas quais a tal ferramenta processual tem se tornado cada vez mais eficiente na efetivação da tutela dos direitos coletivos. A começar por uma análise doutrinária, jurisprudencial e das instruções normativas presentes até o momento, busca-se destacar as peculiaridades do processo estrutural contrapondo à lógica processual tradicional, e a necessidade de aperfeiçoamento de sua caracterização. Determinadas situações complexas clamam por um procedimento tecnicamente adequado às suas especificidades, bem como por um tratamento diferenciado pelo Poder Judiciário, em um cenário de insuficiência das técnicas tradicionais. De maneira cíclica, tais questões tornam a ocorrer, de modo que técnicas e instrumentos processuais efetivamente adequados à tais realidades foram se desenvolvendo, o que permitiu a construção de verdadeiras soluções duradouras e garantidoras de direitos constitucionalmente garantidos, em cumprimento aos preceitos fundamentais do estado democrático de direito.

**Palavras-chave:** Problema estrutural; Processo estrutural; Ação Civil Pública; Medidas estruturantes; Características do Processo Estrutural.

## ABSTRACT

GUIMARÃES, Luís Guilherme F. *Structural litigation: effective in ensuring the protection of collective rights.*

The aim of this paper is to understand the typology of structural problems and their incidence in the social, environmental, political, legal, and economic spheres, based on an analysis of the establishment of structural procedure. This serves as a basis for discussing the reasons why this procedural mechanism tends to become increasingly effective in ensuring the protection of collective rights. Through a doctrinal, jurisprudential, and normative analysis of the regulations currently in force, the paper seeks to highlight the peculiarities of structural litigation in contrast with the traditional procedural logic, as well as the need to improve its conceptual framework. Certain situations of structural nonconformity require procedurally adequate mechanisms tailored to their specificities and a differentiated approach by the Judiciary, as they do not fit within traditional procedural techniques. The development of the subject concerning these complex issues, which in the past persisted over time and recurrently reemerged, becomes a matter of profound debates that result in the construction of genuine, lasting solutions that safeguard fundamental rights, in compliance with the constitutional principles binding upon the Brazilian State.

**Keywords:** Structural Problem; Structural Process; Public Civil Action; Structural Measures; Characteristics of the Structural Process.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>DO DIREITO PROCESSUAL COLETIVO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos</b> .....	<b>16</b>
2.1.1	Direitos difusos.....	16
2.1.2	Direitos coletivos <i>stricto sensu</i> .....	16
2.1.3	Direitos individuais homogêneos .....	17
<b>2.2</b>	<b>Ação civil pública</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3</b>	<b>Processo coletivo e controle de políticas públicas</b> .....	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>SISTEMÁTICA ESTRUTURAL</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Problemas estruturais</b> .....	<b>23</b>
3.1.1	Noção de problemas estruturais.....	23
3.1.2	A complexidade característica dos problemas estruturais.....	25
<b>3.2</b>	<b>Processo estrutural</b> .....	<b>26</b>
3.2.1	Conceito.....	31
3.2.2	Características.....	33
3.2.2.1	<i>Transitoriedade: estado de desconformidade consolidado e transição para o estado ideal de coisas</i> .....	34
3.2.2.2	<i>Procedimento bifásico ou multifásico</i> .....	34
3.2.2.3	<i>Flexibilidade</i> .....	35
3.2.2.4	<i>Consensualidade</i> .....	35
3.2.2.5	<i>Multipolaridade</i> .....	36
3.2.2.6	<i>Complexidade das ações estruturais</i> .....	38
3.2.2.7	<i>Prospectividade</i> .....	38
3.2.3	Decisão estrutural .....	39
<b>3.3</b>	<b>A necessidade de regulamentação do tema</b> .....	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Muito vem se falando, a respeito dos processos coletivos estruturais. Cada vez mais, a dinâmica dos processos que buscam tutelar direitos difusos e coletivos, vem, em contraponto à lógica processual tradicional, clamando pela adoção de técnicas processuais diferenciadas e mais adequadas aos problemas.

O processo civil tradicional tem como fundamento uma relação jurídica de “poder e sujeição, predominando sobre os interesses divergentes dos litigantes o interesse público na resolução (processual e, pois, pacífica) dos conflitos e controvérsias” (PELLEGRINI *et al.*, 2013, p. 100). Essa lógica reforça o antagonismo entre as partes, cujas pretensões diametralmente opostas buscam solução através da intervenção do poder jurisdicional.

Mais importante que a compreensão das normas processuais e seu funcionamento sistemático, faz-se necessário examinar o relacionamento e interação entre esse sistema e o plano fático. Em outras palavras, primeiramente das relações humanas surgem os conflitos de interesse e, em na sequência, como resposta direta a esses conflitos, surgem as normas processuais que buscam a solução desse conflito de interesses.

A começar por uma detalhada análise da relação entre os dispositivos legais e a realidade dos fatos é forçoso concluir pela insuficiência na solução dos problemas complexos pela lógica processual tradicional – a depender da natureza do problema (de ordem social, econômica, ambiental, política etc.) ou do direito (difusos, coletivos e individuais homogêneos). Isso explica a preocupação com a criação de procedimentos mais adequados e instrumentos que se mostram cada vez mais atuantes nas diversas realidades que impostas diante do Poder Judiciário.

Um processo só se legitima se puder dar conta dessa realidade, prestando resposta adequada, tempestiva e efetiva a ela, sempre observando as garantias processuais fundamentais das partes. Trata-se de uma leitura do direito processual à luz do texto constitucional e, em particular, das garantias fundamentais - tais como a garantia do acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição), do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da Constituição), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inc. LV, da Constituição) e da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição). (ARENHART *et al.*, 2025, p.13)

Com efeito, as garantias e os direitos constitucionais não podem ter sua efetividade impedida em razão de entraves processuais ou pela interpretação de regras processuais de forma

isolada e desvirtuada de princípios e valores que permeiam o ordenamento jurídico brasileiro. Tal postura hermenêutica mostra-se problemática, pois o formalismo das regras processuais tradicionais e sua rigidez são, muitas vezes, privilegiados em detrimento dos bens jurídicos e valores protegidos pela Constituição, esvaziando, assim, sua plena concretização.

Nos Estados Unidos, o caso *Brown v. Board of Education of Topeka* deu origem as primeiras noções de processo estrutural, como marco do ativismo judicial na década de 1950. Nesse caso, a Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade do sistema de segregação racial na admissão de estudantes nas escolas, determinando a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública que era dedicada à educação de pessoas brancas. A decisão – que, por si só, não é eficaz para encerrar a questão da segregação, enraizada na sociedade àquela época, e, portanto, dependente de outros fatores – abriu uma série de precedentes para que outros casos fossem julgados.

Fixado esse entendimento, ficou a cargo dos juízes inferiores sua aplicação, de modo que o faziam por meio das *injunctions* – “ordem com o qual o juiz impõe uma obrigação de fazer ou de não cumprir um ato determinado, cuja violação constitui um atentado ao direito” (SLABI, 1989, p. 265). Por meio dessas, medidas como determinações aos servidores públicos encarregados da organização das escolas adotassem comportamentos em prol da dessegregação foram tomadas, o que fez com que a política de dessegregação fosse sendo implantada por meio de determinações do Poder Judiciário – essas que, com o tempo, foram tornando-se características de medidas estruturais.

O caso Brown, portanto, não é um exemplo de processo estrutural. Foi a sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu, gradativamente, essa característica. (VITORELLI, 2025, p. 89)

O modelo de decisão do caso – que, apesar da resistência política na época, foi um grande salto na política de dessegregação – foi espalhando-se e sendo adotada em outros casos que passaram a dar origem, assim, a verdadeiras reformas estruturais nas instituições burocráticas, em busca da concretização dos valores constitucionais.

Para além do conteúdo decisório, importa-nos observar de que forma essas decisões e políticas públicas foram implantadas e emergiram do plano teórico ao plano fático, essencialmente considerando as reformas proporcionadas em problemas profundamente estruturados no sistema educacional. Isso, porque a decisão judicial, ao tratar de um problema de grande magnitude, por si só, não seria capaz de promover a necessária reforma burocrática,

haveria de se abrir um caminho para a concretização dessa política pública – o que mais tarde vem a ser chamado de plano estrutural.

Considerando a complexidade do problema, as questões sociais e raciais enraizadas na sociedade, bem como o número de servidores e partes envolvidas no processo, restou evidenciada a necessidade de um modelo decisório diferente da lógica tradicional, vertical e linear da atividade processual tradicional que, por sua vez, não teria a mesma eficiência na implantação da política imposta.

Dessa forma, a Corte norte-americana, dada a complexidade da matéria julgada, passou a tomar uma série de medidas e decisões que inovaram a atividade jurisdicional tradicional, de modo que a decisão que determinou a inconstitucionalidade da política segregacionista não encerrou o processo, mas evidenciou a necessidade de uma atuação mais prospectiva na busca por soluções diversas em face dos fatos expostos, dando início a uma nova fase dentro do mesmo processo.

Com o advento da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) que disciplina as ações em defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os direitos das coletividades passaram a ocupar significativo espaço nos tribunais, e, cada vez mais, as técnicas tradicionais, a depender da complexidade da demanda, foram se mostrando menos eficientes com e reincidência dos conflitos.

O processo estrutural, pois, trata das demandas de alto grau de complexidade, que envolvem, muitas vezes, diversos entes públicos e privados, e são de difícil solução, “isso porque são portadoras de problemas agigantados – são demandas merecedoras da lente acadêmica de estudo e de pesquisa com o propósito de torná-las juridicamente mais efetivas” (PASSONI, 2023).

Como indicado em outras oportunidades, esse fluxo foi ampliado e reforçado com o advento da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor. É que ali, conferindo-se enquadramento explícito às categorias de direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, a inserção do Poder Judiciário em uma esfera mais multitudinária e provida de maior complexidade se tornou ainda mais sensível. Em poucas palavras, seja ao se falar nos direitos individuais "de massa", seja ao se identificar os direitos materialmente metaindividuais, forma-se um campo no qual as respostas típicas do processo civil tradicional tendem a se mostrar inviáveis ou indesejáveis. (ARENHART *et al.*, 2025, p. 33)

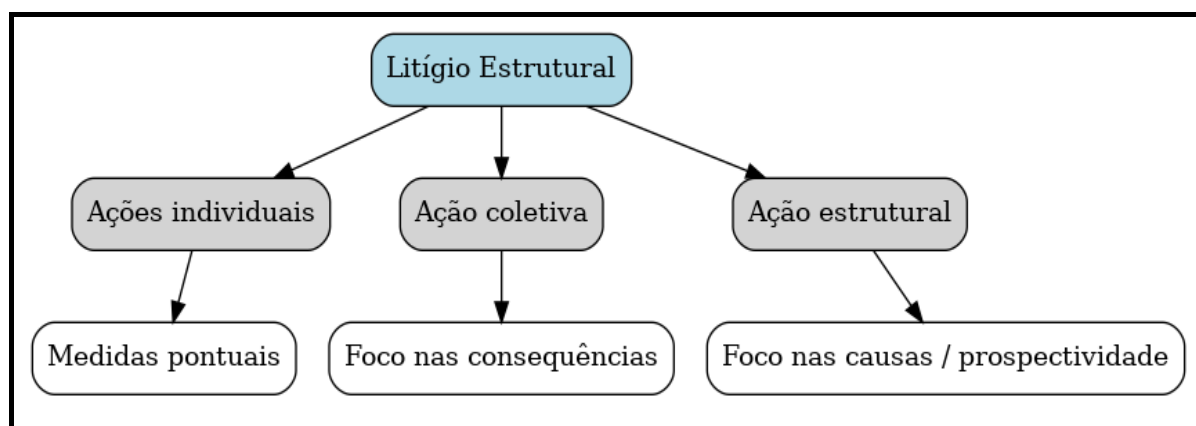
Tomemos por exemplo a situação de fornecimento pelo Estado de determinado medicamento de alta complexidade imprescindível à saúde. Como se sabe, o direito fundamental à saúde encontra-se positivado na Constituição Federal nos artigos 196 e ss., de modo que seu fornecimento, portanto, deveria ser garantido pelas instituições estatais. Diante da negativa estatal de fornecimento do referido medicamento, surge a pretensão e, com ela, dois cenários distintos.

A lógica processual tradicional individual ou coletiva levaria a demanda ao Poder Judiciário que ao final determinaria ao poder público para que forneça o medicamento àqueles que comprovem dele necessitar.

No caso, não há foco no estado de desconformidade permanente, causado pela própria organização burocrática que levou à situação de escassez do medicamento ou quaisquer outras questões dessa mesma ordem (estrutural). Vale destacar que a decisão de mérito, por si só, não garante a solução permanente do problema, via fornecimento do medicamento, uma vez que o problema pode surgir de entraves orçamentários, de sua distribuição, da logística, dentre outros, ou, se resolvido de forma tradicional, pode voltar a incidir em um futuro não distante.

A mesma questão, quando analisada sob a ótica dos processos estruturais, demanda a participação de todos os agentes envolvidos no fornecimento do medicamento, não apenas para assegurar sua entrega, mas para viabilizar a reestruturação das instituições competentes envolvidas. Assim, além da concretização da demanda individual, busca-se prevenir a repetição de litígios e violações da mesma natureza.

**Figura 1 – Diferentes abordagens processuais**



Feitas essas primeiras ponderações, o presente trabalho busca, de forma direta e objetiva, analisar o conceito de problema estrutural e sua incidência, permitindo formular

conclusões sobre a eficácia do procedimento estrutural na solução dessas demandas de alta complexidade.

Contrapondo a lógica processual tradicional à lógica estrutural, o presente trabalho busca contribuir com a distinção entre os sistemas, conceituação e tipificação, utilizando-se da doutrina, jurisprudência e dos demais dispositivos legais vigentes ou em discussão.

A jurisprudência estrutural, vista como inovação na sistemática até então existente, vem alterando significativamente a interação do Poder Judiciário com a tutela dos direitos fundamentais e a organização burocrática dos órgãos e instituições públicas e privadas que, de alguma forma, atuam na efetivação de direitos fundamentais.

Através desse mecanismo, o Poder Judiciário tem ganhado protagonismo com a proposição de amplas reformas estruturais nas instituições e na intervenção/colaboração na elaboração de políticas públicas, em prol da máxima efetividade de preceitos constitucionais.

Afinal, todos os processos envolvendo a intervenção em políticas públicas é estrutural? O que é processo estrutural? O que caracteriza um problema estrutural? Como identificar um problema estrutural? Quais os riscos desse instrumento processual, especialmente em face do princípio da separação de poderes? O objetivo do presente trabalho é solucionar essas dúvidas e, ao final, e a partir de uma análise das objeções constitucionais e legais da intervenção em políticas públicas conferidas pelo processo estrutural, elaborar uma conclusão a respeito da real necessidade da existência desse tipo de demanda.

Busca-se também a conceituação dos direitos difusos e coletivos, e das situações concretas que justificam a necessidade de criação e desenvolvimento de um novo instrumento processual, em outras palavras, é importante, em um primeiro momento, compreender os direitos tutelados pelo processo para, então, conceituar o instrumento em si (conjunto necessidade e riscos).

A análise tem início nas características do problema estrutural, a fim de se justificar a necessidade do planejamento da transição entre um estado de desconformidade para o estado ideal de coisas, ou seja, a solução nesse tipo de processo é construída pelas partes e o Poder Judiciário. Desde o diálogo até os riscos e limites da flexibilização e intervenção do judiciário em políticas públicas, faz-se necessária a presente análise e conclusão a respeito da necessidade ou não do processo estrutural.

## 2 DO DIREITO PROCESSUAL COLETIVO

Os interesses das massas são aqueles pertencentes a determinado grupo de indivíduos que, de alguma forma, compartilham entre si um vínculo, a justificar algum interesse em comum. A existência dessa categoria de interesse passou a atrair a atenção do ordenamento jurídico e resultou no desenvolvimento de instrumentos processuais adequados para a sua defesa em juízo, trazendo necessárias inovações no sistema processual.

O interesse transindividual se caracteriza por pertencer a um grupo, categoria ou classe de pessoas que tenham entre si um vínculo, seja de natureza jurídica, seja de natureza fática.

O ordenamento jurídico, a partir de um determinado momento, admitiu a existência dessa nova categoria de interesses e criou mecanismos próprios para a sua defesa em juízo. Isso exigiu grandes inovações, porque o processo civil tradicional lidava apenas com as categorias clássicas de interesse individual e público. (GONÇALVES, 2019, p. 14)

O desenvolvimento de ações voltados à defesa desses interesses transindividuais representou um marco para a efetivação de direitos fundamentais, tais como o acesso à justiça, além de assegurar a economia processual, na medida que viabiliza a solução de litígios que envolvem grupos de pessoas ou entes, a justificar a relevância de sua defesa.

O que caracteriza os interesses transindividuais é o fato de não se enquadrarem nas categorias tradicionais de interesse público e privado; de pertencerem a um grupo, categoria ou classe de pessoas que mantêm entre si um vínculo jurídico ou fático; e de poderem ser objeto de tutela coletiva, atribuída a determinados entes, com peculiaridades inerentes a essa forma de acesso à justiça. (GONÇALVES, 2019, p. 16)

O direito processual coletivo pressupõe a existência de certo grupo de pessoas ou uma relação jurídica de direito que os envolva. Dessa forma, “o conceito de processo coletivo está em seu objeto litigioso e na tutela do grupo: coletivo é o processo que tem por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva de titularidade de um grupo de pessoas” (DIDIER; ZANETI, 2024, p 48).

O processo coletivo cuida dessas ações coletivas, em que o autor busca a defesa em juízo dos direitos que beneficiam certa comunidade ou grupo de indivíduos titulares desses direitos materiais. Eis que, nesse viés, surgem ações coletivas, tais como ação popular e a ação civil pública, que constituíram instrumento especial de defesa desses interesses.

Ação coletiva é, pois, a demanda que dá origem a um processo coletivo, pela qual se afirma a existência de uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva exigida para a tutela de grupo de pessoas.

Tutela jurisdicional coletiva é a proteção que se confere a uma situação jurídica coletiva ativa (direitos coletivos lato sensu de um grupo de pessoas) ou a efetivação de situações jurídicas (individuais ou coletivas) em face de uma coletividade (grupo), que seja titular de uma situação jurídica coletiva passiva (deveres ou estados de sujeição coletivos). (DIDIER; ZANETI, 2024, p 50).

A Lei 7.347/85, regulamentou o instituto da ação civil pública, pilar fundamental na perseguição de determinados interesses das massas. Cappelletti sustenta que a evolução da tutela jurídica de interesses difusos envolve, em um primeiro momento, as normas que tutelam os interesses difusos e, em um momento posterior, são criados mecanismos adequados para instrumentalização desses interesses transformados em direitos pelas leis materiais [que dão definição e caracterizam os direitos difusos e coletivos].

Nessa perspectiva, a Lei nº 7.347/1985 insere-se na preocupação de proteger processualmente os direitos difusos ou coletivos [...] que venham a ser definidos, por outros diplomas legais, tanto ordinários como constitucionais. Vale, portanto, a advertência do STF: trata-se de lei, em sua quase totalidade, de conteúdo normativo de natureza processual. Daí que a definição e caracterização dos direitos difusos ou coletivos não serão encontrados na Lei da Ação Civil Pública, mas terão de ser buscadas em outras fontes junto ao direito material. (THEODORO JÚNIOR, 2025, p. 712)

“O processo coletivo é a técnica processual colocada à disposição da sociedade, pelo ordenamento, para permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos” (VITORELLI, 2025). No Brasil, os litígios coletivos [nem todos] podem ser processados pelas regras do microsistema processual das tutelas coletivas, que, em função do bem jurídico tutelado, pode ser submetido a uma lógica processual diferenciada.

Nem todos os litígios coletivos, porém, podem ser tutelados pelas ações coletivas, de modo que, por exemplo, não “caberá ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados” (BRASIL, 1985).

Da mesma forma, algumas demandas, apesar de seu caráter coletivo, podem ser [e muitas vezes são] tuteladas individualmente, como o caso de ações que discutem o fornecimento de medicamentos ou tratamentos médicos.

Tanto é assim que o sistema de precedentes obrigatórios, estabelecido pelo Código de Processo Civil de 2015, prevê, em diversas disposições, que os precedentes, ainda que formados em processos individuais, se aplicam também aos processos coletivos, denotando que a solução atribuída ao caso individual pode ser extensível a um processo coletivo, exatamente porque ambos podem incidir sobre o mesmo litígio. O texto do CPC também reconhecia expressamente essa possibilidade no art. 333, vetado, que permitia a conversão de ação individual em coletiva.

O contrário também é possível. Litígios puramente individuais podem ser tratados em processos coletivos, quando o ordenamento assim permite. O Código de Defesa do Consumidor autoriza que sejam propostas ações coletivas para tutelar direitos individuais homogêneos, que são aqueles decorrentes de “origem comum”. Dependendo de como se interpreta essa origem comum – e Sérgio Arenhart já demonstrou que tal interpretação não é unívoca –, será possível permitir que os clientes lesados pelo alfaiate sejam tutelados em uma ação proposta por uma associação de consumidores, ainda que seus litígios sejam individuais. (VITORELLI, 2020)

Isso, para concluir que, apesar da existência dos instrumentos processuais coletivos adequados, essa nem sempre é a via utilizada, são os casos em que diversas ações individuais são ajuizadas em decorrência de um mesmo litígio e que, muitas vezes, acabam não atendendo a economia processual e impedem, com isso, que o problema seja solucionado como um todo de maneira efetiva e eficiente.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, importantes conceitos foram elaborados, quais sejam os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Para o presente trabalho, mostra-se necessária a conceituação e compreensão dos direitos coletivos e difusos, os quais podem ser objeto de demandas estruturais.

Esses interesses coletivos em sentido amplo podem ser classificados em três grupos, conforme o seu objeto, a sua origem e a possibilidade ou não de identificar os seus titulares. A lei menciona os interesses difusos, os coletivos (em sentido estrito) e os individuais homogêneos [...]. (GONÇALVES, 2019, p. 16)

## 2.1 Dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

É necessário distinguir os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em função de seu objeto e dos sujeitos envolvidos.

### 2.1.1 Direitos difusos

Conforme o artigo 81, I, da Lei 8.078/90, difusos são os direitos ou interesses transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, destacando que possui como característica fundamental a indivisibilidade, indeterminação do sujeito e sua ligação fática.

Vale destacar que a natureza indivisível do direito, prevista em lei, fundamenta-se na premissa de que os indivíduos apenas podem ser considerados de forma coletiva. Seus sujeitos são indeterminados, não sendo possível individualizá-los objetivamente, devendo ser compreendidos como um conjunto que não se vincula por uma relação jurídica, mas sim por uma realidade fática.

[...] tome-se um exemplo: determinada empresa faz divulgar por grande rede de televisão propaganda enganosa que pode induzir em erro os consumidores que a assistam. O interesse em retirar do ar essa publicidade pode ser qualificado como difuso.

Observe-se que é indivisível porque ou a propaganda é mantida, e toda a coletividade estará exposta aos seus efeitos deletérios, ou é tirada do ar, e toda a coletividade ficará livre do perigo – ou o risco afeta todos ou não afeta ninguém. Não há como afastar o risco para alguns dos possíveis expostos à propaganda sem beneficiar todos os demais; nem como expor um sem prejudicar os outros. (GONÇALVES, 2019, p. 16)

### 2.1.2 Direitos coletivos *stricto sensu*

Conforme o artigo 81, II, da Lei 8.078/90, coletivos são os direitos ou interesses transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a “parte contrária por uma relação jurídica base”.

Aqui, a lei passa a delimitar os interesses indivisíveis e que envolvem pessoas ou grupo de pessoas já determinadas ou determináveis ligadas entre si por um vínculo de natureza jurídica que resulta na coisa julgada *ultra partes*. Dessa forma, ainda que a parte que tenha seu direito lesado ou ameaçado ingresse em juízo individualmente, as demais partes a ela vinculada

aproveitam da sentença de mérito, uma vez que do caráter jurídico é que surge a indivisibilidade do interesse coletivo.

A decisão judicial ou beneficia todos os que se encontram na situação jurídica base, ou não beneficia ninguém. Trata-se de situação muito diferente da que ocorreria se, em vez de proposta a ação coletiva, fossem propostas inúmeras ações individuais que versassem sobre a cláusula impugnada. Nesse caso não haveria indivisibilidade, sendo possível que o Judiciário acolhesse algumas e não outras. (GONÇALVES, 2019, p. 18)

A sentença fará coisa julgada *ultra partes*, em razão do vínculo jurídico entre os sujeitos do interesse ou direito, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, conforme dispõe o artigo 103, da Lei 8.078/90.

É o caso dos signatários de um contrato com empresa de consórcio cujas cláusulas são abusivas. Nesse exemplo, o interesse é coletivo, uma vez que as pessoas são determináveis e todas elas têm em comum um vínculo não apenas fático com a parte contrária (a empresa de consórcio), mas também jurídico, que decorre de elas terem firmado o contrato. Se um dos legitimados para a ação coletiva ingressar em juízo com demanda para que o juiz determine a nulidade dessas cláusulas nos contratos já firmados, haverá a proteção de interesses coletivos, no que concerne a todas aquelas pessoas determináveis que o assinaram. (GONÇALVES, 2019, p. 19)

### **2.1.3 Direitos individuais homogêneos**

Conforme o artigo 81, III, da Lei 8.078/90, individuais homogêneos são os direitos ou interesses decorrentes de origem comum. São caracterizados por serem divisíveis e terem por titular sujeitos determinados ou determináveis ligados por uma mesma situação fática.

Assim, uma mesma situação fática cria um vínculo entre um grupo de pessoas determinado ou determinável, o que os diferem dos interesses difusos, podendo originar ações individuais distintas e com resultados distintos.

O CDC conceitua laconicamente os direitos individuais homogêneos como aqueles decorrentes de origem comum; ou seja, os direitos nascidos em consequência da própria lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum* (fato lesivo). Não é necessário, contudo, que o fato se dê em um só lugar ou momento histórico, mas que dele decorra a homogeneidade entre os direitos dos diversos titulares de pretensões individuais. (DIDIER; ZANETI, 2024, p. 115)

## 2.2 Ação civil pública

No sistema jurídico brasileiro, a defesa dos interesses difusos e coletivos se perfaz por meio do instrumento da ação civil pública, regulamentado pela Lei 7.347/85, cuja titularidade da demanda compete ao Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedade de economia mista, e certas associações. Assim, há que se falar em um instrumento processual adequado as necessidades e peculiaridades dos direitos difusos e coletivos pertencentes a esfera das massas e grupos.

A “chamada “ação civil pública” é um procedimento para veicular, ao Estado-juiz, pedido de tutela jurisdicional relativo a determinados direitos e interesses” (BUENO, 2022, p. 588).

Conforme previsto na carta magna, em seu artigo 129, III, cabe ao Ministério Público promover “ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988). Nesse viés, a ser tutelado por esse procedimento, excluem-se os direitos individuais homogêneos ou quaisquer outros direitos subjetivamente individuais, em vista da existência de procedimentos adequados.

Não é de ordem diversa a preocupação com o não confundir a "ação civil pública" com a "ação" voltada à tutela dos "direitos e interesses individuais homogêneos", categoria que foi introduzida, no direito brasileiro, pelo Código do Consumidor (art. 81, parágrafo único, III, da Lei n. 8.078/1990). A distinção de tratamento entre uma e outra justifica-se porque seus respectivos procedimentos são diversos. A "ação civil pública", isto é, o procedimento regulado pela Lei n. 7.347/1985 volta-se à tutela (jurisdicional) dos direitos e interesses difusos e coletivos. Os arts. 91 a 100 do Código do Consumidor é que trazem o procedimento destinado à tutela (jurisdicional) dos direitos e interesses individuais homogêneos. (BUENO, 2022, p. 590)

Importante destacar que ação civil pública e ação coletiva não são sinônimos. “Esta deve ser considerada o gênero da tutela jurisdicional dos direitos transindividuais, enquanto a ação civil pública, a ação popular [...] são espécies daquela” (DINAMARCO, 2022, p. 547). Na tutela dos interesses coletivos, diversos são os procedimentos, tais como ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo, ações coletivas para defesa de direitos individuais homogêneos, entre outros, razão pela qual se faz necessária sua distinção conceitual.

A ação civil pública tem enorme importância social, pois é capaz de proteger os interesses de muitas pessoas através de uma única ação, em atendimento a economia processual, eficiência e garantindo o efetivo acesso a justiça.

“Além disso, desafoga a máquina judiciária, mediante a eliminação ou suspensão de inúmeros processos individuais com o mesmo objeto e contribui para a efetividade do princípio da igualdade entre as pessoas, ao reduzir a loteria judiciária gerada por decisões dispares sobre a mesma matéria, bem como gera a conscientização dos potenciais violadores em série de direitos, que passam a temer o impacto econômico das decisões lá proferidas.” (DINAMARCO, 2023, p. 551)

Assim, alargaram-se as portas do Judiciário, o que representou “o rompimento com um sistema processual atomizado e implementou uma nova forma de decisões judiciais interferirem na vida das pessoas mesmo porque representou uma resposta processual de massa para uma sociedade de massa” (YOSHIDA; CARUSO, 2015, p. 186).

A ação civil pública é um tipo de ação em que se busca, sob o rito ordinário, a tutela jurisdicional diferenciada de direitos que extrapolam a esfera individual e atingem determinados grupos de indivíduos titulares de um mesmo direito.

### **2.3 Processo coletivo e controle de políticas públicas**

A doutrina muitas vezes utiliza o termo processo civil de interesse público e litígio de interesse público como sinônimo de processo estrutural e litígio. Mas vale, para o presente estudo, diferenciar tais conceitos. Os processos de interesse público são aqueles em que se pretende efetivar um direito que está sendo negado pelo Estado a toda a sociedade.

Pretende-se, pela força jurisdicional, que esse comportamento estatal que inviabiliza certos direitos à sociedade seja suprimido. São os casos em que se busca tutela ao Poder Judiciário para que determine ao Estado que cumpra com seus deveres institucionais ou simplesmente de efetividade aos comandos normativos existentes.

Vale destacar que o processo de interesse público busca a concretização de determinado direito, sem que haja necessidade de uma reestruturação de fato a que se refere o processo estrutural. Essa efetivação de determinado direito pode ocorrer por outras vias, como ajuizamento de ação individual, criação de precedente, ou mesmo controle de constitucionalidade, e não necessariamente a via coletiva estrutural dos processos estruturais.

E, por fim, o processo de interesse público volta-se unicamente contra o Estado, diferentemente de uma ação estrutural, em que entes privados podem ser demandados em juízo, a depender do grau de complexidade e lesividade da demanda.

Um processo de interesse público, portanto, se volta para a transformação da esfera público-governamental: criação ou implementação de direito novo ou de conduta estatal nova, pela via dos precedentes obrigatórios, do controle de constitucionalidade ou do processo coletivo, em favor de toda a sociedade. (VITORELLI, 2025, p. 98)

Com o desenvolvimento do arcabouço jurídico das ações coletivas e tutela de interesses das massas, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas passou a ser algo necessário em muitas ocasiões, especialmente em função do relevante interesse público discutido nesse tipo de ação.

O STJ, inclusive, tem orientação no sentido de que “a Ação Civil Pública foi instituída para assegurar direitos difusos e coletivos que dependem de políticas públicas e podem ser garantidos por coação judicial quando essas políticas não são implementadas ou se mostram insuficientes” (STJ, 2ª T., AREsp 2.295.415/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe. 30.06.23).

Frente a esse entendimento, porém, coloca-se a excessiva burocracia a que se sujeita a administração pública, de modo que o cumprimento das medidas impostas pelo Poder Judiciário na implantação de políticas públicas resta muitas vezes comprometido resultando na ineficiência das medidas restando frustrada a prestação jurisdicional.

Um problema sério gerado pela interferência do Poder Judiciário no terreno das políticas públicas é o da inexecutabilidade, ou da difícil execução, das sentenças que impõem prestações de fazer à Administração. É que não depende apenas da vontade dos administradores o cumprimento da condenação, nos moldes e prazos fixados na respectiva sentença. Os projetos, recursos e contratações necessários às obras e serviços públicos sujeitam-se necessariamente a trâmites burocráticos complicados e demorados. Por isso, o procedimento executivo judicial ordinário é impotente e frustrante, na espécie, já que, em regra, os comandos judiciais simplesmente não se transformam em realidade. (THEODORO, 2025, p. 735)

Nesse viés, o magistrado no processo atua como um gerente a garantir a perseguição do interesse público da forma mais efetiva possível, considerando os entraves burocráticos envolvidos.

Por isso, é preciso que, de conformidade com o princípio fundamental do processo ordenado e desenvolvido em cooperação entre todos os sujeitos do processo, a condenação e a execução das ações que interferem em políticas públicas sejam deliberadas de forma estrutural: oportunidade, dimensões, técnica de planejamento e orçamento de custos deverão de ser definidos em estrita cooperação entre o juiz da execução e os órgãos administrativos competentes. (THEODORO, 2025, p. 735)

Eis que surge, desse funcionamento, a lógica estrutural, que busca não apenas a sentença de mérito, mas que sejam criadas as condições para um caminho em que o *decisium*, fruto do esforço comum, tenha condições de cumprimento.

A relação entre o processo estrutural coletivo e a elaboração políticas públicas é preceito fundamental para a compreensão do tema em estudo, uma vez que esse instrumento processual não se encerra com a prolação de uma decisão de mérito, mas com sua efetivação e a superação da situação de desconformidade. A estruturalidade do processo não tem relação apenas com o direito fundamental tutelado, mas todo o objetivo de uma reforma institucional que proporcione a execução do comando jurisdicional.

Vale destacar que as características estruturais não estão relacionadas estritamente aos processos coletivos em que se busca reestruturação de instituição burocrática em mau funcionamento permanente ou a superação de um estado de desconformidade permanente, tais medidas podem também, de forma atípica, colaborar com técnicas executivas das sentenças proferidas em ações coletivas de natureza diversa, porém igualmente complexas.

É o que se passa, por exemplo, em implementação de sentença de recuperação ambiental, cujo cumprimento pode se dividir em fases, envolvendo atividades negociais complexas, de modo a demonstrar que, em tal contexto, somente a técnica de ação estrutural, com seus vários desdobramentos, é capaz de proporcionar condições de funcionalidade real. (THEODORO, 2025, 737)

São aqueles litígios que não se enquadram nas características que mais tarde serão abordadas no presente processo, como altamente complexas ou que envolvem toda reestruturação de determinada instituição pública ou privada.

O sistema processual coletivo brasileiro, apesar de atender as necessidades das massas, ainda está longe de fazê-lo de forma eficiente no atendimento dos interesses e necessidades sociais. Isso, porque as raízes desse procedimento são ligadas à lógica processual tradicional,

vertical e bipolar, ou seja, trata-se da aplicação da racionalidade de demandas com baixo grau de complexidade, nas discussões de causas sociais que amplo impacto social.

Dada a magnitude da discussão e os envolvidos, os procedimentos destinados à discussão das políticas públicas exigem a participação de amplos setores sociais, a discussão das medidas e de um plano de intervenção, o que diverge da lógica bipolar do procedimento comum.

Um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas. (ARENHART, 2017, p. 72)

É necessário que o poder judiciário tenha amplo e irrestrito diálogo com o problema e com os envolvidos, sem “entraves processuais”. Demandas de alta complexidade e importância para a sociedade, exigem a ampla efetivação do contraditório, uma vez que as políticas públicas ali discutidas são de interesse a afetam diretamente toda a sociedade, o que distingue do procedimento comum das ações individuais.

Nessa toada, o processo estrutural passa a ser cada vez mais atuante, destacando instrumentos como realização de audiências públicas, participação de setores da sociedade por seus representantes e *amicus curiae*. O processo deve ser conduzido e assistido por especialistas, com a colaboração das partes na construção de soluções ao problema, qual seja a transição de um estado de desconformidade para um estado ideal das coisas.

Com esses instrumentos, enfim, vence-se a visão dicotômica do processo tradicional, permitindo que a relação processual se desenvolva de maneira plúrima, multifacetária e não necessariamente na base do antagonismo entre polos. O processo comum, de cunho individual, trabalha sempre com a lógica de que há duas visões sobre o problema, que são necessariamente antagônicas: um quer cobrar, mas o outro não quer pagar; um quer a propriedade de bem que é contestada por outro etc. No ambiente das políticas públicas, porém, a visão deve ser diferente. De um lado, porque os processos envolverão, sem dúvidas, várias visões e vários interesses diferentes, que não poderão ser agrupados apenas em dois blocos distintos. Por outro lado, porque essas visões não necessariamente são opostas e incompatíveis, podendo em certas situações convergir a um denominador comum. (ARENHART, 2017, p. 73)

### **3 SISTEMÁTICA ESTRUTURAL**

#### **3.1 Problemas estruturais**

##### **3.1.1 Noção de problemas estruturais**

Das considerações apresentadas a justificar a necessidade de adoção de um instrumento processual que melhor atenda às expectativas sociais e os problemas de alta complexidade, torna-se necessário iniciar essa análise conceitual a respeito desses problemas e de suas características para, posteriormente, seguir com a conceituação do procedimento estrutural em si e da lógica a qual faz parte.

Assim, e considerando que os problemas estruturais em muito diferem das lides “tradicionais” ou convencionais, é importante destacar as características dessa espécie problemática, bem como suas especificidades para, então, compreender de maneira lógica as técnicas processuais adequadas para lidar com essas demandas.

O problema estrutural, segundo lecionam Didier e Zaneti, pode ser definido “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” (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 104).

Os problemas estruturais impactam diretamente a sociedade em diferentes graus e intensidades e afetam interesses distintos entre os grupos ou integrantes da sociedade, a justificar a necessidade de flexibilidade e o consensualismo característicos do procedimento em epígrafe – e que serão analisados adiante.

O “estado de desconformidade estruturada” a que a doutrina faz referência não pressupõe um necessário estado de ilicitude. Lembremo-nos que o processo estrutural busca a construção de uma solução duradoura e a transição entre um estado de desconformidade para um estado ideal das coisas – mediante a concretização dessa solução duradoura. Dessa forma, é possível que a ineficiência de determinada instituição pública ou privada justifique o ajuizamento de uma ação, buscando, por meio dela, efetivar preceitos fundamentais de maneira eficiente.

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. (DIDIER; ZANETI, 2020, p. 104)

Essa noção de ilicitude foi herdada da lógica processual tradicional, em que se busca provimento jurisdicional para solução de controvérsia em função do rompimento da normalidade contrário ao ordenamento. O caráter ilícito não está necessariamente atrelado ao referido estado de desconformidade, embora muitas vezes seja observado.

São problemas estruturais, por exemplo, a ineficiência ou impossibilidade de fornecimento de certos medicamentos de alta complexidade pelo sistema de saúde local, a integridade física da população carcerária afetada pela inadequação dos prédios públicos, a falta de acessibilidade das vias, ruas e prédios das pessoas portadoras de necessidades especiais, que têm seu direito de locomoção afetados pela desconformidade.

A complexidade ocorre em razão da relação entre os subgrupos sociais serem afetados pelo estado de desconformidade. A adoção de medidas que consideram o a totalidade dos envolvidos e a efetivação da tutela jurisdicional, ainda que em diferentes graus, justificam, pois, a necessidade de um procedimento diferenciado, em face do elevado número de interesses envolvidos e em discussão – que muitas vezes convergem e divergem ao longo da demanda.

É por isso que os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional. Para William Fletcher, é “característica de problemas complexos, com inúmeros ‘centros’ problemáticos subsidiários, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende de solução de todos os outros”. O autor se vale da metáfora, também utilizada por Lon Fuller, de uma teia de aranha, cuja tensão de vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a estrutura, implicando em sua total reconfiguração. Os problemas policêntricos perpassam toda a sociedade e são, via de regra, pouco passíveis de resolução exclusivamente governamental. (VITORELLI, 2025, p. 70)

Edilson Vitorelli sustenta que os litígios estruturais têm origem direta do funcionamento de determinadas instituições burocráticas – aqui compreendem-se tanto as instituições públicas, como grande maioria dos casos, quando as privadas –, sendo que é do seu funcionamento e das práticas reiteradas e permanentes, o estado de desconformidade é criado. Leciona, ainda, que os processos estruturais podem buscar a mudança no comportamento das próprias estruturas privadas, uma vez que no século XXI a vida das pessoas é talvez mais afetada por conglomerados empresariais do que pelo próprio Estado.

Com isso, conclui-se que, pelo procedimento tradicional, ou seja, a identificação da ilicitude, comprovação de nexos de causalidade e de dano, com posterior condenação dos envolvidos, o problema seria resolvido de forma aparente e simbólica. Isso porque as causas geradoras do estado de desconformidade não foram de fato “tratadas”, o que tornaria a gerar situações de irregularidade – retroalimentado esse ciclo estrutural.

A origem de um litígio estrutural não pode ser reconduzida a um momento preciso no tempo, nem a um ato único e determinado. Como notou Naomi Sharp, o litígio estrutural surge de maneira amorfa e progressiva, em decorrência de uma percepção crescente de que o próprio modo como uma determinada estrutura opera é incompatível com os direitos do grupo social que com ela interage. Uma gama de atos, omissões, práticas ou políticas que, isoladamente, podem até apresentar-se como lícitas, combinam-se para produzir uma situação de violação aos direitos do grupo. Trata-se, como disse, Owen Fiss, de uma violação sistêmica, que pode ou não ser perceptível em atos específicos, mas é relevante em seu todo. (VITORELLI, 2025, p. 67)

Edilson Vitorelli leciona que “o litígio estrutural irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) pública ou privada, do qual deriva um padrão reiterado de violações” (VITORELLI, 2025, p. 74).

Assim, e em síntese, define-se, em um primeiro momento e para os fins da presente análise, que o processo estrutural pressupõe um problema estrutural que, por sua vez, trata de um estado de desconformidade das coisas, que surge [e tende a ressurgir de forma cíclica] do funcionamento de estruturas burocráticas, sejam elas públicas ou privadas. De forma permanente e consolidada, essas situações podem gerar violações aos direitos de diversos subgrupos sociais, e dado seu caráter complexo e cíclico, justificar a ineficiência da lógica processual tradicional na resolução de tais conflitos de forma mediata e duradoura.

### **3.1.2 A complexidade característica dos problemas estruturais**

Fredie Didier observa que os problemas estruturais pressupõem a existência de um estado de desconformidade estruturada, uma situação de desconformidade contínua e permanente, podendo ou não tratar de determinada ilicitude.

Já Edilson Vitorelli ao tratar dos litígios estruturais, que, segundo o autor, são aqueles decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa

penetração social, opera, arremata afirmando que o funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo.

Os problemas tratados pelas ações estruturais, são tipicamente e essencialmente de natureza complexa, a justificar o uso do referido instrumento processual. Ou seja, não há como se chegar em uma solução simples ao litígio. Inúmeras são as soluções possíveis, bem como os caminhos para sua implementação.

A complexidade, por sua vez, não deriva da relação entre o litígio e o grupo, mas da relação entre o litígio e o Direito. Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito. Um litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente. Em outras palavras, a complexidade deriva da dúvida no modo como a decisão acerca do litígio deva ser tomada ou deva ser implementada. (VITORELLI, 2025, p. 41)

Didier pondera que a multipolaridade e a complexidade estão fortemente relacionados, uma vez que a diversidade de interesses envolvidos tende a multiplicar as possibilidades de tutela. Nesses casos é elevado o grau de conflituosidade interna e entre os grupos envolvidos e afetados pela demanda em discussão.

Vale destacar que a complexidade a que se referem os processos estruturais pode ser no ponto de vista fático, procedimental, jurídico ou de implementação das medidas decididas em juízo. A complexidade pode até facilitar a identificação de um processo estrutural, mas não deve ser determinante, pois, como fundamentado, um problema pode ser complexo a partir de diversos pontos de vista.

Assim, litígios coletivos complexos são aqueles que envolvem, mais do que uma simples aplicação do direito, análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução. [...] Nos litígios simples, pelo contrário, a solução para a controvérsia é dada pela subsunção dos fatos à norma jurídica, de modo mais direto. (VITORELLI, 2025, p. 44)

### **3.2 Processo estrutural**

No presente trabalho, foram tratados conceitos relacionados e necessários ao desenvolvimento do tema, de modo que o processo estrutural em si passará a ser tratado neste capítulo.

Busca-se o exame do instituto do processo estrutural à luz do Direito brasileiro, sobretudo como forma de alcance do estado ideal das coisas de acordo com as regras e objetivos do ordenamento jurídico, e como forma de garantir maior efetividade aos direitos e princípios veiculados pela Constituição Brasileira de 1988.

O presente trabalho busca justificar as razões pelas quais o processo estrutural não deve ser visto apenas como um procedimento de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, mas como um instrumento para resolução de demandas altamente complexas e garantir a eficácia da tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos.

O processo estrutural pressupõe a existência de um problema estrutural, de modo que, a partir da identificação de um estado de desconformidade estruturada, ou seja, uma situação de descompasso com o estado ideal das coisas que é idealizado pelas normas e princípios do ordenamento jurídico [aqui não necessariamente se fala em uma situação de ilicitude, mas também são abarcadas as situações de ineficiência na tutela de direitos básicos e fundamentais], é que o processo estrutural se mostra como um instrumento processual adequado para solução da controvérsia.

Diversos problemas estruturais foram discutidos por processos sem tratá-los juridicamente como tais. O processo estrutural não é fruto de construção normativa e doutrinária, mas surgiu do plano fático foi desenvolvido ao longo do tempo de modo que os estudiosos do direito passaram a tratar da sua delimitação e conceituação.

O processo estrutural está inserido em um contexto essencialmente multitudinário, de modo que há, necessariamente, pluralidade pessoal, um campo de alta complexidade, e com interesses diversos e plurais, sendo, portanto, impossível contemplar todos os problemas dentro de um mesmo processo bipolar, em que se fala na pretensão de Tício resistida por Mévio e tratada pelo Judiciário. Nesse cenário essencialmente plural e complexo, a ponderação, a flexibilização e o diálogo são essenciais na construção das soluções para os problemas em pauta.

Em um primeiro momento, questiona-se os meios de individualizar cada um dos envolvidos na demanda, bem como os meios de garantir a sua efetiva participação no debate e na construção das soluções. Isso evidencia a necessidade de adoção de um procedimento especial para a garantia da efetividade da tutela jurisdicional, diverso daquele tradicional em que dois polos são contrapostos pela resistência de um em face da pretensão de outrem.

Essa dinâmica difusa se torna ainda mais evidente ao direcionarmos os olhares para hipóteses que exigem provimentos estruturais nas quais, em ambos os lados

da disputa, situam-se interesses sensíveis e legítimos presentes em comunidade. Como exemplo, pensemos nas situações em que, após a verificação da irregularidade de determinado polo comercial já em funcionamento, colocam-se em pratos opostos da balança a proteção do meio-ambiente e a garantia da saúde econômica e financeira da região. Na mesma linha, recordemos, também, de hipóteses nas quais se opõem, em um mesmo processo, a exigência de concurso público e a continuidade de um serviço fundamental. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 104)

A existência de divergências legítimas e anseios diversos pressupõe que, em função da própria natureza desses interesses, vasto seja o campo do debate e do diálogo, e que se chegue a soluções diversas que devem ter sua construção garantida por meio da tutela jurisdicional. Assim, o judiciário busca a construção de soluções duradouras e garantidoras dos interesses de todos os envolvidos.

Em mais um ponto o processo estrutural diverge da lógica processual tradicional, uma vez que o processo civil tradicional é desenvolvido de forma linear, com regras para tal, tais como estabilização subjetiva e objetiva da lide. Ocorre, porém, que em se tratando de demanda estrutural, com o avanço das discussões e tratativas entre as partes, novos entraves e demandas propriamente ditas normalmente surgem, justificando a flexibilização, dinamismo e fluidez do procedimento, e criando, portanto, um esboço do caráter cíclico necessário ao desenvolvimento desse tipo de processo, em que são legítimas as idas e vindas, a partir de tentativa e erro, dentro de um mesmo processo.

[...] é interessante destacar que, como amplamente referido, os processos estruturais possuem em sua gênese a abertura para um constante movimento de ida e vinda; de tentativa e erro. [...] é comum a esse tipo de estrutura que o debate não se encerre prontamente, exigindo análises periódicas e recomendando que soluções negociadas sejam continuamente perseguidas.

Dessa forma, o interesse social inerente ao objeto litigioso, e ao seu eventual acerto, tende a não se esgotar. Do momento em que a medida é proposta até as sucessivas etapas voltadas à proteção do bem jurídico nela tutelado, forma-se um constante palco no qual diferentes atores teriam interesse em desempenhar algum papel. O cenário é marcado pelo dinamismo e pela fluidez, tornando certo que, a cada etapa vencida, é plausível que também se alterem as opiniões e as percepções conectadas ao processo. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 105)

Apesar da constante busca pela efetividade e eficiência, característica da dinâmica jurisdicional brasileira, a ampla participação e o debate em questões mais complexas e sensíveis se contrapõem. Ocorre que, se tratando de políticas estatais e medidas administrativas, trazer a população para a mesa de discussão faz com que dividam com a máquina estatal a responsabilidade por aquilo que é decidido.

Trata-se de pilar indispensável à atividade jurisdicional, especialmente considerando questões em que se debatem direitos difusos e coletivos relacionados a causas de alta complexidade e sensibilidade social.

Esse movimento contribui para a caracterização de um espaço cada vez mais horizontal entre as partes (autor, réu e juiz) daqueles que litigam em juízo. Dessa forma, a própria atuação administrativa passa a impor cada vez menos e compor de forma crescente. Esse movimento em muito contribui com a construção moderna do conceito de Estado Democrático de Direito, em que as partes em conjunto da máquina estatal, discutem medidas para a solução das diversas controvérsias.

[...] a participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente (ordem). (MOREIRA, 2001, p. 41)

Apesar desse movimento, instaura-se relevante problemática: a (in)viabilidade da ampla participação em processos que afetam elevado número de pessoas. Seria possível garantir a participação dos envolvidos na discussão da tutela jurisdicional? De que forma isso garantiria a legitimidade da tutela jurisdicional?

Nas demandas que envolvem um baixo número de afetados, há que se falar em mecanismos como o litisconsórcio, entre outros que garantem a participação direta dos afetados sem que a efetividade e eficiência do processo sejam afetados. Destaca-se que a participação direta daqueles envolvidos faz com que a atividade jurisdicional seja cada vez mais legítima e garantidora.

As demandas estruturais, por outro lado, normalmente com elevado grau de envolvidos, pode ter a sua efetividade e a eficiência comprometidas, fazendo com que instrumentos como a representação processual seja necessários ao desenvolvimento da ação. A adoção de técnicas como a representação criam entraves à legitimidade da atividade jurisdicional.

A legislação brasileira garantiu a entrega da legitimidade processual às pessoas e órgãos públicos que tenham melhor capacidade de representar seus interesses. Mesmo assim, o risco de desalinhamento entre os membros representados é eminente, de modo que haja cautela para que não reste comprometida a legitimidade da atividade jurisdicional em demandas de alta complexidade, como no caso dos processos estruturais.

Apesar da representatividade, típica dos processos estruturais, é necessário buscar nessas demandas, sempre que possível, a participação direta daqueles que são interessados e afetados pelo *decisium* – nesse caso os grupos que são formados por poucos indivíduos, ou que a participação não cause maiores entraves processuais em descumprimento à eficiência.

Assim, vai se desenhando o caráter complexo e a multipolar característico nesse tipo de demanda. Importa salientar que todos aqueles afetados pelas discussões devem de alguma forma ter sua participação garantida, seja através da representatividade seja pela participação direta – em cumprimento garantia ao acesso à justiça, especialmente em face da natureza social do problema, como também sua sensibilidade.

Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 125)

Nesse tipo de demanda, inclusive, são frequentemente observados meios atípicos de intervenção, como *amicus curiae* que tem a função de aprimorar o debate e munir o juiz. Trata-se de intervenção de terceiro sem compromisso ou interesse na demanda.

O *amicus curiae* tem interesse no debate, de modo que sua intervenção é muito enriquecedora ao debate e ao aprimoramento do que se discute em juízo, qualificando o contraditório, bem como a própria decisão judicial.

O provimento estruturante também tem constantes traços de flexibilidade, isso em função da sua própria natureza. Veja-se que as referidas características são meras consequências da essência dos problemas estruturais em si.

A condução dos processos estruturais pelo judiciário é mais gerencial, ou seja, não há muito que se falar, como na lógica processual tradicional, em imposições judiciais. As soluções são construídas por meio das discussões entre os envolvidos e os terceiros que de alguma forma intervenham no processo.

Assim, cabe ao órgão julgador a função de garantir a tramitação fluida do processo, ao identificar as necessidades supervenientes no processo e determinar as medidas a serem tomadas de modo a conferir maior apego à realidade e a efetividade da tutela jurisdicional.

Esse caráter fluído do procedimento ilustra a ideia de que a solução dada ao caso vai sendo construída pelas partes ao longo das discussões, cabendo ao Juiz de direito garantir a continuidade dessa construção – o que garante maior eficácia dessas medidas –, evitando imposição de medidas imediatas a serem tomadas. O juiz deve garantir a proteção de certos interesses e a continuidade da construção de soluções que os efetivem sem, contudo, intervir diretamente.

Assim, há um rompimento entre a lógica de congruente tradicional entre os pedidos iniciais discutidos ao longo da demanda e o decisório efetivo apresentado. Esse rompimento é, de fato, com a lógica linear com que o processo tradicionalmente é pensado, a justificar e conceituar o caráter fluído e flexível dos processos estruturais.

Muitos são os indivíduos envolvidos na demanda, sendo impossível aplicar a essas demandas a convencional lógica bipolar processual. Como consequência disso, o debate é constantemente necessário, como forma de exercício do contraditório. Através desses meios é que os rumos do processo vão sendo traçados rumo à construção de uma solução concreta e duradoura.

### **3.2.1 Conceito**

Edilson Vitorelli leciona que o processo estrutural é um processo coletivo, no qual se pretende a reorganização de uma estrutura pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo seu funcionamento que basta para gerar o litígio estrutural.

O autor prossegue destacando que o processo é desenvolvido em fases, de modo que, em um primeiro momento cuida-se da análise das características do problema em discussão, em toda sua extensão, complexidade e conflituosidade, para garantir a participação de todos aqueles envolvidos e que tenham interesse na resolução do conflito.

Passa-se, então, a fase da elaboração de um plano de alteração da estrutura em referência, que resulta na elaboração de um documento ou de diversos acordos ou ordens judiciais destinadas à estrutura pública ou privada para que seja cessada a situação geradora do litígio estrutural, para que seja adotado comportamento diverso.

A implementação desse plano é feita de modo compulsório ou negociado, buscando-se a negociação e o diálogo, bem como evitando, na medida do possível e ao máximo, a imposição direta de ordens judiciais.

Os resultados dessa implementação são avaliados com base nos resultados pretendidos e uma reelaboração do plano pode ser feita, para que, a partir dos resultados já obtidos, sejam abordados novos aspectos a garantir uma maior efetividade. Por fim, a implementação desse plano revisto é feita, reiniciando o ciclo até a obtenção do resultado social pretendido e a superação da referida desconformidade.

Nessa definição, o processo funciona como um meio de garantir discussões e negociações políticas que resultam em políticas públicas mais eficazes e adaptadas aos problemas da realidade. Esse instrumento processual busca mudanças duradouras, tanto em sua elaboração quanto na implementação, reforçando a ideia de que ao juiz, nesses casos, cabe a função de gerenciamento das discussões e direcionamento processual, em face da imposição de medidas isoladas.

Nesses termos, o processo estrutural é um meio em que se combate as causas geradoras de violações de direitos, evitando, de forma lógica, que tais violações tornem a ocorrer no futuro – a justificar a prospectividade inerente a tais processos.

Um litígio estrutural não necessariamente precisa ser abordado à luz do processo estrutural. Um mesmo litígio poderia ser abordado pelo procedimento comum individual ou coletivo. Frisa-se que, nesses casos, são tomadas medidas pontuais que garantem a resolução de conflitos de maneira menos abrangente e complexa, focadas nas consequências de certa situação violadora.

Do mesmo modo que a existência de um litígio coletivo pode não implicar o ajuizamento de uma ação coletiva, a existência de um litígio estrutural pode não acarretar a propositura de um processo estrutural. Diversos litígios coletivos são, se visualizados sob uma lente mais ampla, estruturais. Mas poucos processos têm a pretensão de realizar uma transformação estrutural na realidade. É possível que um litígio estrutural seja tratado por intermédio de um processo coletivo não estrutural, que visa apenas resolver as consequências, não as causas do problema, ou mesmo por diversos processos individuais, cujo objetivo é somente obter providências pontuais, do interesse de alguma das pessoas afetadas pelo litígio. Em ambas as situações, o funcionamento da instituição permanece inalterado. (VITORELLI, 2025, p. 76)

Didier sustenta que o processo estrutural é aquele que veicula de um litígio estrutural, pautado num problema estrutural em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.

Leciona ainda que o melhor caminho para chegar à definição de processo estrutural seria a adoção de um raciocínio tipológico, segundo o qual o processo estrutural possui certas características típicas, mas que, para que um processo seja definido como tal, nem todas essas características precisam estar presentes.

Dessa forma, o processo estrutural se caracteriza por (i) veicular a discussão sobre determinado problema estrutural, qual seja um estado de desconformidade estruturada, (ii) buscar a transição desse para um estado ideal de coisas, removendo a situação de desconformidade, mediante “decisão de implementação escalonada”, (iii) desenvolver-se num processo bifásico, qual seja a definição e caracterização do problema e uma fase de estabelecimento do projeto de reestruturação, e (iv) desenvolver-se em um procedimento flexível e banhado pela consensualidade entre as partes litigantes. O autor classifica a multipolaridade, coletividade e a complexidade como características típicas, mas não essenciais.

Os processos estruturais podem ser conceituados como os processos que cuidam dos problemas e litígios estruturais (=estado de desconformidade que se consolidou com o tempo) que podem ser gerados a partir do funcionamento de estruturas burocráticas públicas ou privadas que, por sua vez, geram violações de direitos alheios.

Esse plano, ainda dentro da tramitação do processo, a partir de tentativa e erro, bem como formulações e reformulações deve garantir a transição gradual entre o estado de desconformidade e o estado ideal de coisas, bem como, a partir de verdadeiras reformulações institucionais, garantir que as situações violadoras de direito não tornem a ocorrer, rompendo, com isso, o ciclo de mau funcionamento institucional gerador de desconformidade estrutural.

### **3.2.2 Características**

Na análise das características dos processos estruturais, Didier classifica a existência daquelas que são essenciais para a classificação da demanda estrutural, bem como aquelas típicas que não são necessárias para a ocorrência processual. Passaremos a analisar essas características.

A primeira das características essenciais para a caracterização de um processo como estrutural é a existência de um problema cujas características necessitem de atenção e um procedimento diferenciado.

Dessa forma, da existência de problemas com características estruturais, os instrumentos processuais foram se desenvolvendo, a culminar, finalmente, no que, segundo a doutrina, classificou como processo estrutural, instrumento adequado para discussão e solução desses problemas.

### *3.2.2.1 Transitoriedade: estado de desconformidade consolidado e transição para o estado ideal de coisas*

A consequência imediata e direta da análise da natureza procedimental adotada pelo processo estrutural, permite concluir a primeira característica essencial do procedimento: a transitoriedade.

Nessa espécie processual, não há que se falar em determinações judiciais com impacto e solução imediata. Os problemas estruturais, dada suas características, não podem ser solucionados por uma decisão automática e isolada. O elevado grau de complexidade faz com que decisões desse tipo não bastem, é necessário que as soluções sejam construídas por meio do debate e discussões que levam a um plano de atuação estrutural que então chegará, com o passar do tempo, a resolução daquela situação de desconformidade.

Problemas como rompimento da barragem do fundão em Mariana-MG, o caso Braskem, muitos outros, ressaltam a impossibilidade de solução com uma determinação certa e imediata. São problemas complexos, que admitem diversas soluções, sendo que essas, por sua vez, devem ser construídas por todos os envolvidos.

O estado ideal de coisas deve ser alcançado pelo processo estrutural que parte de um estado de desconformidade e segue traçando os melhores caminhos para chegar, então, em seu objetivo final. Isso depende, portanto, de uma transição que deve ser construída pelos litigantes e gerenciada pelo Juiz.

### *3.2.2.2 Procedimento bifásico ou multifásico*

Didier, tomando como base o processo falimentar, classifica os processos estruturais como processos bifásicos. Nessa toada, o doutrinador destaca que a primeira fase do processo estrutural deveria ser dedicada à constatação da existência de um problema estrutural e, a partir dessa constatação, estabelecer a meta a ser atingida: o estado ideal de coisas.

Nessa etapa, a decisão estrutural não teria o condão de encerrar a atividade jurisdicional, mas sim daria início à segunda fase, e mais duradoura, marcada por uma maior participação do juiz na condução da implementação das medidas a serem alcançadas.

A existência de um processo fragmentado em fases permite com que a tramitação do processo seja facilitada, garantindo, assim, maior efetividade, eficiência e participação das partes litigantes dentro do processo e na elaboração das medidas estruturais cabíveis e que melhor se adequem ao caso.

### 3.2.2.3 *Flexibilidade*

O procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural é dotado de elevado grau de flexibilidade. Didier explica que essa aplicação deve ocorrer “por meio de técnicas processuais flexibilizadoras, como a que atenua as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a aplicação do regime de participação no processo, a atipicidade dos meios de prova”, dentro outras.

A partir dessa flexibilização, importantes reflexões são feitas necessárias. Tal característica não pode ser vista e aplicada de forma ilimitada.

Faz-se necessário delimitar a referida flexibilização, pois importante pilar da garantia da segurança jurídica. Não como se admitir que um determinado problema, em face de sua magnitude, possa garantir a flexibilização de normas processuais de forma e ilimitada.

Por outro lado, a flexibilização é necessária no procedimento dos processos estruturais, ao passo que seu próprio desenvolvimento a pressupõe. A não rigidez procedimental pode fazer com que a tramitação processual seja prejudicada, dificultando, assim, que o processo atinja seu fim.

A flexibilização deve ser vista como um meio de cumprimento à eficiência e a garantir a maior eficácia da tutela jurisdicional, sendo aplicada sempre de forma razoável e necessária. A flexibilização, portanto, característica do processo estrutural, é vista como uma forma de garantir maior eficiência à tutela jurisdicional, desde que de acordo com as ressalvas postas.

### 3.2.2.4 *Consensualidade*

Nessa espécie processual, a consensualidade é [e deve ser] observada, mais uma vez em decorrência da própria natureza do procedimento pelo qual o processo estrutural se perfaz. Especialmente em vista da multipolaridade e da complexidade, a solução negociada é sempre buscada.

Essa solução negociada é um dos principais meios pelo qual o processo estrutural transita. Esse apelo se mostra condição para o bom desenvolvimento do processo, sem o qual não há que se falar no instrumento em estudo.

As técnicas de negociação se mostram fundamentais para uma tramitação processual mais eficiente e, com relação a tutela jurisdicional, como meio de garantir uma maior eficácia das medidas para alcançar o almejado estado ideal das coisas.

### 3.2.2.5 *Multipolaridade*

Multipolares são os litígios que possuem diversos pontos de conflito ou de pretensão reistida que clamam por solução, decorrentes e pertencentes a uma mesma demanda, todos com a mesma importância para a deslinde.

Vale destacar que não é uma característica única dos processos estruturais, mas um conceito já conhecido na dinâmica processual – o que, por exemplo, ocorre na denúncia à lide, enquanto denunciante e denunciado possuem interesses diversos, apesar da composição do mesmo polo e litigam entre si.

É ainda mais comum a presença dessa característica em diversos processos coletivos, em que, em função da relevância da questão discutida e do número de envolvidos e interessados, as partes não podem ser agrupadas em apenas dois polos, como em ações individuais. Assim, em uma mesma ação, encontram-se diversas pretensões e diversos polos litigando ao mesmo tempo.

Ao lado dos instrumentos previstos na legislação processual comum (individual), também é possível conceber litígios multipolares no plano coletivo. Em demandas coletivas, não raras vezes, é absolutamente inviável supor que toda a coletividade possa ser agrupada em apenas dois polos (um a favor e outro contra a proteção do bem coletivo objeto da demanda). É muito frequente que a situação seja bem mais complexa do que isso, sobretudo quando se debatem políticas públicas e quando se almeja provimentos que sejam estruturais. De fato, em situações como essas (pense-se na dispensação de certo medicamento de alto custo ou na ampliação de vagas em creche), é muito normal que sejam identificados vários polos diferentes de interesses incidindo no processo. Apenas para exemplificar com o caso dos medicamentos, pode-se imaginar três polos distintos correspondentes aos três entes federais (União, estados e municípios, cada um com interesses próprios); [...] (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2025, p.82)

Especialmente em demandas que discutem políticas públicas e a tutela de interesses coletivos, o adequado provimento jurisdicional depende da consideração dos múltiplos interesses e a constituição de múltiplos polos de discussão simultaneamente em uma mesma demanda complexa.

O Código trata dos conflitos multipolares a estabelecer a necessidade de intimação de todos os interessados na demanda, para que possam exercer suas prerrogativas e participar de forma pessoal do processo. Ocorre, porém, que soluções como essa, apesar de serem imensamente vantajosas e garantirem a participação, são limitadas.

A efetividade dessas soluções esbarra em ações com elevado grau de complexidade e que envolvem uma grande quantidade de sujeitos. Isso, porque com o aumento considerável do número de participantes da demanda, a economia processual e a eficiência na prestação jurisdicional são consideravelmente afetadas, tornando o processo complexo e sua tramitação excessivamente lenta, contrário à rápida solução do litígio.

O processo estrutural tem em sua essência multipolaridade via participação ativa de todos aqueles que pela demanda são afetados e nela têm interesse. Isso ocorre, porque o debate nessas ações é característico, e a polarização é constante.

O cenário pode ser percebido ao colocar-se em perspectiva questões de cariz ambiental que usualmente podem se inserir nesse campo. E isso porque, nessa espécie de debate, é usual que interesses legítimos e dinâmicos sejam trazidos à mesa. Questões como o desenvolvimento social ou econômico podem, por exemplo, assumir especial importância para a comunidade em circunstâncias nas quais são pleiteados provimentos como a cessação de atividades de uma empresa já instalada - dado o potencial desemprego que a ordem poderia ocasionar. Formase, com isso, um palco ambíguo, marcado por uma gama de interesses legítimos e potencialmente conflitantes. (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2025, p.86)

A multipolaridade na grande maioria das vezes está presente nos processos estruturais, mas vale a ressalva de que não se trata de uma característica essencial. É possível falar em ação estrutural bipolar, em que interesses antagônicos de dois polos (autor e réu) sejam discutidos em juízo.

Essa diversidade também varia de acordo com o momento processual e com o desenvolvimento das discussões, pois dado seu caráter dinâmico, as discussões e os interesses tendem a convergirem e / ou divergirem, o que pode caracterizar essas demandas.

Em se tratando de demandas que pretendem a discussão de direitos difusos e coletivos, bem como a elaboração ou interferência em políticas públicas, a multipolaridade se faz presente na grande maioria dos casos. Vale destacar, todavia, que não se trata de característica essencial para o caso, sem a qual não poderia se falar no instrumento processual, é o que acontece, por exemplo, em certos casos de inventário.

### 3.2.2.6 *Complexidade das ações estruturais*

A complexidade, a qual o processo estrutural faz referência, trata das múltiplas possibilidades de se resolução de um mesmo problema. Essa característica está fortemente relacionada com a multipolaridade, em que, havendo diversos interesses e indivíduos envolvidos, múltiplas são as formas de resolução do problema.

A complexidade também fundamenta a necessidade de amplo debate, como referido anteriormente. É em função dessa característica que se faz necessário também o consensualismo, uma vez que demandas altamente complexas possibilitam diversas formas diferenciadas de atingir o estado ideal de coisas.

Também, a complexidade dialoga com o caráter transitório dessas demandas, pois demandas dessa natureza não admitem que uma decisão pontual solucione um caso envolvendo tantas vertentes, valores, indivíduos, princípios e interesses.

### 3.2.2.7 *Prospectividade*

Considerando que o processo estrutural pretende a implantação de um plano estrutural e da reforma por meio da elaboração de políticas públicas para a transição de um estado de desconformidade para um estado ideal de coisas, é que podemos observar uma característica comum nas ações estruturais, a busca por medidas voltadas para o futuro

As considerações elencadas no tópico anterior, em nossa visão, levam ainda a uma última característica que é comum (embora não indispensável) no ambiente que motiva a utilização dos processos estruturais. É que, levando-se em conta que essas medidas trazem consigo um olhar de recomposição institucional, é possível concluir que em diferentes circunstâncias a sua atuação será essencialmente prospectiva. Em outras palavras, a atividade jurisdicional possuirá um enfoque em ampla dimensão direcionado ao futuro, procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamento gerais e continuadas. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 94)

É que, na árdua tentativa de conceituação dos problemas estruturais e processos estruturais, é possível concluir se tratar de um instrumento processual que busca a construção de soluções voltadas essencialmente para o futuro. Ou seja, através da recomposição institucional, busca-se eliminar uma situação de ilicitude ou de ineficiência geradora de entraves na concretização de direitos sociais. Assim, a referida reforma é que se mostra como sendo um caminho viável para a prevenção de situações idênticas.

Em poucas palavras, a funcionalidade do processo, sob esse ângulo, consistiria exatamente em inibir condutas futuras em sentido contrário ao bem jurídico protegido. Como consequência, não só seriam superadas as barreiras contemporâneas contrárias ao valor tutelado, mas, ainda, procurar-se-ia inibir sua reiteração. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 101)

A ausência de uma abordagem prospectiva, por parte do processo, faz com que aquela situação venha a se repetir ao longo dos anos. Dessa forma, e considerando a complexidade e multipolaridade características dos problemas estruturais, resta devidamente conceituada a prospectividade inerente ao assunto.

Em outras palavras, o que se busca é a eliminação da situação de irregularidade com base em medidas capazes de concretizar uma ampla reforma/recomposição institucional que venha a prevenir que irregularidades como aquela tornem a acontecer.

### **3.2.3 Decisão estrutural**

A partir da análise do problema estrutural, em sua magnitude, extensão e constatação do estado de desconformidade consolidada, é proferida a decisão estrutural, pela qual se pretende a concretização de certos direitos fundamentais, através da remoção de situação de desconformidade via reorganização de determinada instituição burocrática por meio [não necessariamente] da implementação de políticas públicas.

Considerando que o funcionamento de certa instituição pública ou privada leva a violação de direitos fundamentais, a decisão estrutural tende a proporcionar a reorganização dessas para que, de forma cíclica e através de métodos de tentativa e erro, a situação de desconformidade seja desconstituída e seja alcançado o estado ideal de coisas.

Destaca-se, inicialmente, que a decisão estrutural carrega consigo, assim como o processo como um todo, um elevado grau de complexidade, afinal, são decisões que dão diversas soluções para potenciais conflitos. Essas decisões indicam um objetivo a ser alcançado.

A primeira fase do procedimento se encerra com a decisão estrutural, caso se constate o estado de desconformidade afirmado. Essa decisão, como já visto, tem conteúdo programático, ao estabelecer uma meta a ser atingida (o estado ideal de coisas). Essa decisão pode estabelecer, desde já, os meios para a reestruturação almejada, que será buscada na segunda fase do processo estrutural, caso o juiz tenha condições de defini-las nesse momento. Mas também é possível que esses meios sejam definidos em momento posterior, caso o juiz sinta a necessidade de,

por exemplo, na segunda fase, consultar experts sobre os caminhos que podem ser trilhados para alcançar a meta estabelecida. (DIDIER, 2020, p. 116/117)

As decisões estruturais vão além das decisões proferidas em processos coletivos a respeito de relações lineares entre as partes. São decisões que miram para uma perspectiva futura, de modo a evitar que a decisão gere maiores problemas para o litígio.

Na linha apresentada por Didier, a primeira fase processual, momento em que se prepara um diagnóstico da situação e a determinar, é encerrada por meio da decisão estrutural que, inicialmente, determina os objetivos a serem alcançados por meio do processo e da tutela jurisdicional.

Essa decisão ampla e aberta deve, se possível, indicar quais serão os meios pelos quais esse objetivo será alcançado, bem como a conduta a ser observada, sem prejuízo, como fundamentado anteriormente, de uma reavaliação desses meios em prol da concretização dessas metas. Nesse primeiro momento essas possuem caráter de norma-princípio, dado o estabelecimento de forma ampla dos objetivos almejados.

Essas normas, ao indicarem o modo como se deve alcançar esses resultados, seja pela determinação das condutas que precisam ser observadas, assumem o caráter de norma-regra.

Aqui parece ser mais adequada a definição de decisão estrutural apresentada por Didier, segundo a qual “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)”.

Vale esclarecer também que as decisões estruturais não são apenas de caráter inicial do processo, mas há que se destacar, também, as decisões de caráter incidental requisitadas ao longo do desenvolvimento das discussões.

A partir do andamento processual, novas questões surgem, juntamente com novos entraves à concretização e alcance dos objetivos traçados. É o que alguns autores chamam de provimentos de cascata ou decisões de cascata. São as decisões que sucedem às decisões anteriores, e que do cumprimento dessas surgem. Uma decisão depende, necessariamente do cumprimento das decisões anteriores.

Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal

função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da ‘decisão-núcleo’, ou para a especificação de alguma prática devida (ARENHART, 2013, p. 400)

É um meio pelo qual o juiz pode proferir novas decisões em caráter incidental, ajustadas para a realidade dos fatos e necessidades daquela fase / momento processual. Essas decisões em cascata ajudam o curso do procedimento, sem que a alteração das circunstâncias fáticas se torne verdadeiro entrave processual. Litígios e processos dessa natureza são altamente dinâmicos e, ao longo de seu desenvolvimento, o cenário em que se discute vai sendo alterado e sofrendo verdadeiras metamorfoses.

muitas vezes, à decisão principal seguem-se inúmeras outras que têm por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores de modo a permitir a efetiva concretização do resultado visado pela decisão principal. (DIDIER; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 123)

Arenhart destaca que não é qualquer sistema processual que tem condições de aceitar essas decisões. É preciso um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender a necessidade de revisão do conceito da “separação de poderes”, percebendo que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público.

Em segundo lugar, deve-se compreender que essas medidas constituem um último recurso a ser utilizado, de modo que sendo possível solucionar o problema de forma mais simples, não haverá razões para a adoção de um processo estrutural, em vista de seu custo ao Poder Judiciário, providências e sua complexidade. Como analisado, o processo estrutural deve ser o meio utilizado para deslinde de questões altamente complexas e que somente podem ser solucionadas por esse instrumento processual.

A decisão estrutural é repleta de flexibilidade, como reiteradamente apresentado no presente trabalho. Isso, porque um processo em que a se sentença guarda estrita relação com os pedidos apresentados inicialmente, afetado pela estabilização objetiva não poderia, de forma alguma, comportar o provimento estrutural, especialmente considerando as decisões em cascata.

[...] um ordenamento em que impera a necessária correspondência entre pedido e sentença dificilmente consegue operar com a espécie de decisão em análise,

porque não tem a flexibilidade necessária para a adequação da decisão judicial às particularidades do caso concreto (ARENHART, 2013)

A própria aplicação das decisões estruturais altera as necessidades do processo, fazendo com que a flexibilidade marque presença a todo momento. Afinal, tais entraves processuais e fáticos surgem do próprio desenvolvimento processual.

Arenhart afirma que essas decisões até podem conviver em um sistema baseado na congruência entre pedidos iniciais e sentença, mas faz essa ressalva de que o campo de atuação das sentenças estruturais implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas.

Pode-se até imaginar que esse tipo de decisão conviva com um sistema baseado no princípio da congruência – entre pedido e sentença – já que também a parte autora pode fazer o juízo necessário para a obtenção da adequada proteção ao direito discutido. Todavia, observada a realidade, vê-se que dificilmente será assim, já que o campo de atuação de sentenças estruturais implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas. As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente, serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. (ARENHART, 2013)

O fato é que, certamente, as medidas estruturais impostas devem ter relação direta com a lesão de direito em discussão. Uma maior amplitude da atividade jurisdicional, que implica na flexibilização e fluidez, deve observar limites pautados na razoabilidade.

Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação. (ARENHART, 2013)

### 3.3 A necessidade de regulamentação do tema

Em face da necessidade de elaboração de um arcabouço legislativo voltado aos processos estruturais, foi elaborado o projeto de lei nº 3/2025 apresentado pelo senador (a época presidente do senado) Rodrigo Pacheco.

O direito serve como instrumento garantidor da segurança jurídica das relações, bem como dos preceitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, razão pela qual pela qual a elaboração de uma lei sobre os processos estruturais pareceria cumprir com tal logística garantidora.

O processo estrutural é uma realidade que vem sendo conduzida em todo o país, de modo que elaboração de uma lei deve buscar contribuir e considerar as experiências que seguem sendo desempenhadas atualmente.

A falta de legislação a esse respeito pode colocar o instrumento processual em risco de desuso, em se tratando de um tema recente, a falta de normatização a seu respeito causa receio no mundo jurídico.

(...) é possível mencionar um importante ponto muitas vezes destacado como fundamento para a edição de uma lei dedicada aos processos estruturais: pela natureza relativamente recente do tema e pela ausência de sua previsão expressa em nosso modelo normativo, poderiam existir sentimentos de desestímulo ou mesmo de receio relacionados ao seu emprego. E esses elementos, tendencialmente, levariam à sua subutilização. (ARENHART; OSNA; JOBIM; 2025, p. 350)

Por outro lado, um dos principais argumentos contrários a essa legislação é o de que o processo estrutural é uma construção da realidade dos fatos e, por assim o ser, já é aplicável e desenvolvido no atual sistema brasileiro com base nas normas até então vigentes. Por esse raciocínio, sua contenção por meio da legislação barraria esse desenvolvimento contínuo, de modo a torná-lo rígido e, contrário à sua própria definição, inflexível.

Com isso, a elaboração de eventual legislação a esse respeito é desafiada pela conciliação da sua tipificação em norma com o seu caráter dinâmico e flexível, pelo qual se pode dizer que o processo estrutural é um tipo processual que se adapta a realidade dos fatos com que se propõe a lidar.

Há que se destacar que a elaboração do projeto de lei deve fomentar condução de processos complexos e que tratem de demandas de relevante interesse coletivo, contemplando

suas características e adaptando-se à realidade, de modo que uma eventual lei a seu respeito não hipertrofié o instrumento processual.

É por essa razão que temos que a edição de uma lei sobre o processo estrutural tende a fomentar uma condução mais participativa, democrática e construtiva dos processos judiciais, permitindo que as violações recorrentes a direitos sejam endereçadas de forma mais ordeira e com a colaboração de todos os envolvidos. (VITORELLI, 2025, p. 670)

A eventual aprovação de uma lei sobre os processos estruturais, com as ressalvas necessárias, tende a contribuir com a segurança jurídica sobre o tema, e, conseqüentemente, com o seu próprio desenvolvimento de forma segura e com algum grau de previsão normativa, bem como também evita que seu significado seja desvirtuado.

## 4 CONCLUSÃO

A primeira objeção aos processos estruturais tem origem na própria Constituição, com relação ao princípio da separação de poderes. Isso em função da ideia possibilidade de intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário [o que poderia gerar diferentes formas de intervenção do Judiciário em funções dos outros Poderes].

Os processos estruturais, como repetidamente destacado, são aqueles que tratam dos litígios estruturais, oferecendo-lhes soluções construídas de forma gradual, duradouras e voltadas para o futuro – como forme de prevenção de que as situações violadoras de direitos tornem a ocorrer. Destaca-se que nem todas as demandas envolvendo políticas públicas têm características estruturais, de modo que essa primeira objeção não pode ser direcionada necessariamente ao instituto dos processos estruturais.

Georges Abboud pondera que o “elemento subjacente que permanece com uma carga reguladora de conceito [...] é a ideia de limitação do poder, classicamente presente na fórmula de Montesquieu a respeito do “poder que controla o poder”.

A separação de poderes é pilar fundamental da democracia, é a forma de permitir e garantir ao poder controlar o próprio poder. Portanto, “a função da jurisdição constitucional consiste na limitação, racionalização e controle do poder estatal e social; na proteção das minorias e dos débeis; e na reparação dos novos perigos para a dignificada humana.”.

Essas objeções são essenciais, visto que como uma forma atípica de solução de controvérsias, o processo estrutural deve ser um instrumento utilizado para resolução de demandas que se enquadram na complexidade e que necessitam de regras procedimentais adequadas para tanto.

O tema pertinente às políticas públicas, porém, tem estritas relações com a proteção de direitos fundamentais e geram debates sociais intensos. As críticas ao ativismo judicial, esse visto como um risco que surge a partir da própria conceituação do processo estrutural, podem ser desconstruídas a partir de uma análise conceitual e procedimental do instrumento processual em estudo.

Trata-se de um instrumento democrático essencial para o enfrentamento de conflitos judiciais que tratam sobre matérias sociais, policêntricas e relacionadas às políticas públicas infrutíferas, bem como ao mau funcionamento de instituições burocráticas, situações essas que não recebem tratamento adequado pela via processual tradicional bipolar.

Além disso, a premissa de que o juiz poderia receber e compreender determinado litígio de caráter altamente complexo e social, a ampliação do contraditório, busca de medidas

voltadas para o futuro, e se valer de sua conduta imparcial para conduzir o desenvolvimento do processo, partindo de premissas e da defesa de direitos fundamentais, para garantir a resolução mais efetiva para os grupos impactados não é capaz ser desconstruída pela intervenção do judiciário em outros poderes.

Ocorre que essas intervenções em políticas públicas, quando observadas, devem ser limitadas e seguir um rígido procedimento – o que justifica a necessidade de regulamentação do instituto em estudo –, vez que se trata, em certa medida, de procedimento excepcional e que rompe com a construção jurisdicional feita até o momento. Vale destacar também que o processo estrutural não se resume a intervenção em políticas públicas, trata-se, em verdade, de uma melhor e mais adaptada resposta jurisdicional a determinado litígio complexo.

Conforme demonstrado no presente trabalho, e em consideração a natureza relativamente recente do tema, o desenvolvimento do tema é essencial à segurança e ao desenvolvimento da tutela dos direitos coletivos no país. O conhecimento dos conceitos é o ponto de partida para seu desenvolvimento e debate.

Conclui-se, portanto, que o instrumento em estudo pode vir a se tornar a melhor resposta jurisdicional aos problemas que sociais que emergem do próprio funcionamento das instituições ou de situações de desconformidade permanente e estruturada.

O processo estrutural é aquele que trata de um problema estrutural. Esse problema, visto como um estado de desconformidade consolidado que gera violações de direitos fundamentais e sociais, é gerado, como preceituado por Vitorelli, do próprio funcionamento das instituições públicas ou privadas.

Assim, em vista das características dos problemas que se colocam frente ao Juiz, necessário se torna a elaboração de um procedimento com técnicas diferenciadas e que, sempre com apego à realidade e mirando a efetividade da implantação do plano estrutural e das decisões estruturais, as soluções surgem do debate e das discussões das próprias partes.

O processo estrutural, por si só, não é capaz de solucionar todas as situações de desconformidade do país, mas serve como um instrumento capaz de criar novas possibilidades para avanços significativos por meio dos processos e com a colaboração dos diversos entes da sociedade.

Com as devidas ressalvas, a partir do desenvolvimento das discussões a respeito do assunto, questões complexas que antes se perpetuavam com o tempo e, de maneira cíclica, tornavam a ocorrer, passam a ser matéria de profundos debates, que levam à construção de verdadeiras soluções duradouras e garantidoras de direitos fundamentais, em cumprimento aos preceitos constitucionais ao estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. São Paulo: RT, 2016.
- ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; PELLEGRINI GRINOVER, Ada; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*, 29ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. Revista de Processo. RT, São Paulo, 2013, ano 38, v. 225.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. 4ª ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais: São Paulo, 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo; et al. *Processos Estruturais*. 5ª ed. JusPodvm: 2024, São Paulo.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 3ª ed. Thomson Reuters: São Paulo, 2025.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual do Poder Público em Juízo*. SaraivaJur: São Paulo, 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 5 de out. de 1988: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 de setembro de 2025.
- BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 25 de jul. de 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)
- BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em 8 de setembro de 2025.

BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, 16 de mar. de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)

CALISSI, Jamile Gonçalves. *O Mandado de injunção e as injunções inglesa e norte-americana*. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca, Franca, v. 7, n. 1, p. 165-183, jul 2013;

CAPPELLETTI, Mauro. *Tutela dos interesses difusos*. Revista Ajuris, Porto Alegre, v. 33, p. 174-191, 1985.

COSTA TEIXEIRA VIANA, Thais. *A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais*, Revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n.1, p. 202-224, jan/jun 2024.

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil vol. 4: Processo Coletivo*. 19 ed. JusPodivm: São Paulo, 2025.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Notas sobre as decisões estruturantes*, Civil Procedure Review: v. 8, n. 1, p. 46-64, jan/abr 2017.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 76, p. 101-136, jan/mar 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil vol. VI*, 1ª ed. JusPodivm: São Paulo, 2023.

GONÇALVES, Marcus Vinicius R. *Coleção sinopses jurídicas; v. 26- Tutela de interesses difusos e coletivos*. 13ª ed. Saraiva Jur: Rio de Janeiro, 2019.

MAZINI, Paulo Guilherme. *Processos Estruturantes: origem, casos relevantes na América Latina e reflexões a partir do sistema processual brasileiro*, Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 117, p. 527-550, jan/dez 2022.

MILARÉ, Édís (coord.) *et al.* Ação Civil Pública após 30 anos. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2015.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo Neto. *Mutações do Direito Administrativo*, 2ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2001.

PASSONI, Marcos Paulo. *Elementos do Processo Estrutural: Do problema estrutural às técnicas especiais estruturais*. 2023. Tese (doutorado) – Faculdade de direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela Coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019.

SHUENQUENER DE ARAUJO, Valter; ALMEIDA PORFIRO, Camila. *O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas*, Revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n.1, p. 90-122, jan/jun 2024.

SLABI, Nagib Filho. *Anotações à Constituição de 1988: Aspectos Fundamentais*. Forense: Rio de Janeiro, 1989.

SOUZA GALDINO, Matheus. *Elementos para compreensão tipológica dos processos estruturais*. 2019. Dissertação (pós-graduação) – Faculdade de direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

STJ, 2ª T., AREsp 2.295.415/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe. 30.06.23

THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil, Vol. II*. 58 ed. Forense: Rio de Janeiro, 2024.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*. 6ª ed. JusPodvm: São Paulo, 2025.

VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo: v. 284, São Paulo, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo coletivo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/333/edicao-1/processo-coletivo>. Acesso em: 6 de setembro de 2025.