



PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: É PRECISO UMA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA?¹

STRUCTURAL LITIGATION IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: IS IT NECESSARY A REGULATORY LEGISLATION?

*Matheus Casimiro*²

*Eduarda Peixoto da Cunha França*³

*Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega*⁴

RESUMO: Desde 2015, após o ajuizamento da ADPF 347, os processos estruturais vêm sendo alvo de discussão pela doutrina brasileira. Para além disso, na prática, esses processos já são utilizados por agentes do sistema de justiça, que se deparam diariamente com quadros de violações massivas e reiteradas a direitos fundamentais, demandando, portanto, soluções que sejam capazes de quebrar com o ciclo de falhas sistêmicas. Apesar de sua utilização já ocorrer, não existe uma lei específica regulamentando os processos estruturais. Por causa disso, os críticos afirmam que o processo estrutural é uma violação ao devido processo legal e à separação de poderes, visto que o Judiciário cria novas técnicas de tutela jurisdicional que não estão positivadas em lei. A pergunta central investigada aqui é: realmente precisamos de uma legislação regulamentadora para os processos estruturais? Há fundamentos normativos que, atualmente, justifiquem a sua utilização? Como hipótese central, acredita-se que a regulamentação legislativa pode ser útil, mas que já existem fundamentos constitucionais e legais que justificam o ajuizamento de ações estruturais. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo e pesquisa de cunho bibliográfico-documental. Em sede de conclusões, constata-se que, atualmente, existem fundamentos normativos para os processos estruturais. No âmbito constitucional, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, a inafastabilidade da jurisdição, a democracia participativa e a própria separação de poderes, mediante o sistema de freios e contrapesos, justificam as ações estruturais. Em âmbito legislativo, o Código de Processo Civil, com suas normas promotoras da colaboração processual e com a previsão dos meios atípicos de execução, também

¹ Artigo recebido em 23/02/2023 e aprovado em 29/07/2023.

² Professor da Unichristus da UFC e da FBuni. Doutor em Direito Público pela UERJ. Mestre e graduado em Direito pela UFC. Especialista em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos pela Universidade de Pisa. Especialista em Filosofia e Teoria do Direito pela PUC-MG. Fundador e coordenador-geral do NUPID. E-mail: mcgserafim@gmail.com. Instituição principal: Unichristus. Cidade: Fortaleza-CE, Brasil.

³ Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID). E-mail: eduardacunhafp@gmail.com. Instituição: UFPE. Cidade: Recife-PE, Brasil.

⁴ Professora Permanente da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da Universidade Federal De Pernambuco (UFPE), vinculada à linha de pesquisa “Justiça e Direitos Humanos na América Latina”. Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da UFPE. Coordenadora do Projeto Litigantes do Futuro, vinculado ao Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos – aSIDH”. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. E-mail: Flavianne.nobrega@ufpe.br. Instituição: UFPE. Cidade: Recife-PE, Brasil.



fundamenta o ajuizamento de ações estruturais. A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, com a inclusão do art. 20, também pode ser utilizada como justificativa, já que introduz a lógica pragmática nos julgamentos de casos que envolvam políticas públicas, sendo especialmente relevante em processos estruturais. Por último, são apresentadas algumas diretrizes que podem contribuir com uma regulamentação legislativa do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais; poder judiciário; processo legislativo; processos estruturais; ativismo judicial.

ABSTRACT: Since 2015, after the filing of ADPF 347, structural litigation have been the subject of discussion by Brazilian doctrine. In addition, in practice, these processes are already used by agents of the justice system, who are faced daily with massive and repeated violations of fundamental rights, therefore demanding solutions that can break the cycle of systemic failures. Although it is already being used, there is no specific law regulating structural litigation. Because of this, critics claim that the structural lawsuits are a violation of the due process of law and the separation of powers, since the Judiciary creates new techniques remedies that are not enshrined in law. The central question investigated here is: do we really need regulatory legislation for structural lawsuits? Are there normative foundations that currently justify their use? As a central hypothesis, it is believed that legislative regulation may be useful, but that there are already constitutional and legal grounds that justify the filing of structural litigation. The hypothetical-deductive method and bibliographical-documentary research are used. As a conclusion, it can be seen that, currently, there are normative foundations for structural lawsuits. In the constitutional sphere, the immediate applicability of fundamental rights, the inafastability of jurisdiction, participatory democracy, and the separation of powers itself, through the system of checks and balances, justify structural litigation. In the legislative sphere, the Code of Civil Procedure, with its norms that promote procedural collaboration and the provision for atypical means of enforcement, also provides grounds for the filing of structural actions. The Law of Introduction to Brazilian Law, with the inclusion of art. 20, can also be used as justification, since it introduces pragmatic logic in judgments in cases involving public policies, being especially relevant in structural lawsuits. Finally, some guidelines that may contribute to a legislative regulation of the theme are presented.

KEYWORDS: Fundamental rights; judicial branch; legislative process; structural litigation; judicial activism.

1. INTRODUÇÃO

Os processos estruturais têm sido objeto de estudos recentes no Brasil, sobretudo após o ajuizamento da ADPF 347, que buscava o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro e, conseqüentemente, a adoção de medidas que fossem capazes de reverter o quadro degradante no qual se encontravam (e ainda se encontram) os detentos no país⁵. Podemos defini-los como processos que buscam transformar um “estado de coisas A”, violador de direitos fundamentais, em um “estado

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>>. Acesso em 19 out 2022, p.1.



de coisas B”, no qual esses direitos são assegurados⁶. Objetiva-se, desse modo, a reestruturação de uma determinada realidade, o que envolve, usualmente, o ajuste ou a implementação de políticas públicas.

Na doutrina sobre o tema, encontramos dois grupos principais. Alguns enxergam esse tipo de processo como um meio efetivo de garantir direitos fundamentais (uma vez que são capazes de proteger não somente sua dimensão subjetiva, mas, sobretudo, sua dimensão objetiva). Outros enxergam-no como mais uma manifestação de ativismo judicial ou completa utopia, uma vez que juízes jamais conseguiriam, por meio de suas decisões, interferir de modo profícuo em programas de ação governamental para auxiliar na resolução de problemas que atingem a coletividade⁷.

Entre os pontos controversos, um dos principais é: os processos estruturais só podem ser utilizados se existir uma lei que os regule? Ou já existem fundamentos normativos que justificam a sua existência? A pergunta parece ainda mais pertinente quando comparamos o desenvolvimento dos processos estruturais no Brasil com o de outros países do Sul Global, como Índia, Colômbia e África do Sul, nos quais a jurisprudência parece ser a principal forma de desenvolvimento desses processos.

Nesse sentido, o presente estudo pretende contribuir com a resposta aos questionamentos mencionados, investigando possíveis fundamentos normativos existentes na atual legislação brasileira, capazes de justificar a utilização e o desenvolvimento de processos estruturais, mesmo diante da ausência de uma lei específica sobre o tema.

Para tanto, o artigo foi dividido em três partes. Inicialmente, apresentam-se as dificuldades de regulamentar um processo experimentalista, que demanda maleabilidade e adaptação em cada uma de suas etapas, apontando três projetos de lei que visavam a regulamentar ideias semelhantes às do processo estrutural no Brasil e extraíndo, ademais,

⁶ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 19, 2021, p.37.

⁷ Sobre as objeções aos processos estruturais, ver a obra de: SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.



seus aspectos positivos e negativos. Em um segundo momento, procura-se abordar dispositivos da Constituição de 1988 que fundamentam uma atuação proativa do Poder Judiciário na efetivação do projeto constitucional. Por fim, são apresentados embasamentos infraconstitucionais para os processos estruturais, partindo do Código de Processo Civil e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O artigo adota o método hipotético-dedutivo e pesquisa de cunho bibliográfico-documental. Em sede de conclusão, constata-se que, atualmente, existem fundamentos normativos para os processos estruturais. Além disso, são apresentadas algumas diretrizes que podem contribuir com uma regulamentação legislativa do tema.

1. AS DIFICULDADES DE REGULAMENTAR UM PROCESSO EXPERIMENTALISTA

Antes de investigar os fundamentos jurídicos para os processos estruturais, é importante conhecer algumas das recentes tentativas legislativas de regulamentar o tema – e porque essa não é uma tarefa fácil.

Ainda que inexista, até o momento, uma legislação específica sobre processos estruturais, três tentativas de regulamentação merecem destaque: o Projeto de Lei nº 8058/2014, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 736/2015 e o Projeto de Lei nº 1641/2021.

O PL nº 8058/2014⁸ é resultado do trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), à época presidido pela professora Ada Pellegrini Grinover. A professora Ada, juntamente com o professor Kazuo Watanabe, foram os dois principais processualistas encarregados da elaboração do projeto, que foi proposto na Câmara dos Deputados pelo Deputado Federal Paulo Teixeira.

⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, 2014, p. 13-14. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnl1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.



O objetivo do projeto não é criar uma ampla regulamentação do processo estrutural. Na verdade, seu objetivo era instituir um processo especial para o controle e a intervenção judicial em políticas públicas. Não à toa, o termo estrutural só é mencionado uma vez, no art. 2º, I, o qual dispõe que o processo especial instituído pela lei terá características “I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes.”. Apesar disso, vários dos elementos previstos no Projeto são típicos do processo estrutural.

À época, o estudo sobre o tema ainda se iniciava no País, contando com dois trabalhos acadêmicos principais⁹. Por isso, seria exigir muito uma precisão conceitual do Projeto, já que esse refinamento ainda está em andamento, com os debates acadêmicos e o aumento do número de pesquisas sobre o tema. O PL, por exemplo, identifica o processo especial que regulamenta com os processos estruturais, como se toda ação que trata de políticas públicas fosse, necessariamente, uma ação estrutural. Por outro lado, não tem a preocupação de diferenciar e especificar o que é um litígio estrutural, um processo estrutural e uma decisão estrutural¹⁰. Também não trata de forma adequada sobre mecanismos de monitoramento de decisões, fazendo apenas algumas referências genéricas e ressaltando a importância de acompanhar o cumprimento das ordens judiciais.

Apesar de suas insuficiências, o PL apresenta algumas das características e valores que são defendidos pela maioria dos pesquisadores sobre processos estruturais. No art. 2º, parágrafo único, afirma que o processo especial para controle judicial de políticas públicas terá as seguintes características:

- I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes;
- II - policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade;
- III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade;
- IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o

⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013; JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

¹⁰ “Em resumo, o projeto, sem embargo de conter dispositivos interessantes, parte de premissa equivocada quanto às características dos litígios que pretende resolver, retratando-os como mais simples do que são na realidade.”. LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. 2015. 719f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 624.



assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica; V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público; VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto; VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual; VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público; IX – que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos, de modo a consentir soluções justas, equilibradas e exequíveis; X – que flexibilizem o cumprimento das decisões;

XI – que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz e em estreito contato com este¹¹.

Das características apresentadas no art. 2º, importante ressaltar a preocupação dos autores com o caráter dialógico, colaborativo, flexível e participativo do processo. Prova disso é que em outras partes do Projeto os seus redatores pensaram na importância da construção de soluções dialógicas e participativas. Como exemplo, podemos mencionar o art. 10, o qual afirma que o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições especializadas, além de admitir a participação de *amici curiae* e de instituições especializadas; o Capítulo IV, que trata de meios alternativos de solução de conflitos; e o art. 19, o qual determina que o juiz poderá nomear comissário para assegurar o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação de tutela¹².

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências, 2014, p. 2-3. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnl1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

¹² “Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela, o juiz poderá nomear comissário, pertencente ou não ao Poder Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 p. 7-8. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnl1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.



A segunda tentativa de regulamentação ocorreu com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 736/2015¹³. Tendo em vista os riscos decorrentes de uma má utilização do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o senador Antônio Carlos Valadares apresentou, em 11.11.2015, o referido PLS, o qual, além de estabelecer pressupostos objetivos a serem observados pelo Tribunal para o reconhecimento do ECI, determinava que o reconhecimento desse estado de coisas implicaria a celebração de um Compromisso Significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados pelo litígio estrutural.

O PLS foi influenciado pela pesquisa de David Pardo¹⁴, um dos primeiros a tratar da possibilidade de aplicar o Compromisso Significativo – remédio estrutural desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul – em litígios estruturais no Brasil. Uma das principais deficiências do Projeto, no entanto, é a tentativa de unificar a utilização de dois remédios estruturais diferentes: o Estado de Coisas Inconstitucional, desenvolvido na Colômbia, e o Compromisso Significativo.

Ainda assim, alguns pontos do PLS merecem destaque. Primeiro, é evidente a preocupação dos autores em limitar a intervenção judicial e conduzir a uma solução em conformidade com as balizas orçamentárias previstas na Constituição e nas leis que estabelecem o plano plurianual e o orçamento anual¹⁵. Por outro lado, os autores tiveram

¹³ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 736/2015*. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline)

[getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline). Acesso em: 23 nov. 2022.

¹⁴ PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 72, 2013, p. 161-210.

¹⁵ “Art. 9º-C. O compromisso significativo, de que trata o art. 9º-B, observará as seguintes diretrizes, para que seja considerado válido e eficaz: I – observância ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, mediante a preservação de suas competências e prerrogativas constitucional e legalmente fixadas; II – respeito às balizas orçamentárias previstas constitucionalmente e nas leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais; III – respeito às vinculações orçamentárias constitucionalmente fixadas; IV – respeito à destinação legal dos recursos que integram os fundos da administração pública; V – compatibilidade com as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; VI – observância à disponibilidade financeira dos entes federados interessados; VII – respeito à legitimidade dos Chefes do Poder Executivo na definição de prioridades da ação governamental e à sua competência precípua de elaborar e implementar políticas públicas com vistas à concretização dos direitos fundamentais com



a preocupação de fixar o dever do Poder Público de comprovar a sua alegação de indisponibilidade financeira, facultando-se ao STF recorrer aos órgãos de controle externo e, se necessário, à contratação de perícia especializada para aferir a pertinência das alegações feitas pelo ente estatal competente.

Um segundo ponto merece destaque: uma das principais críticas feitas à Corte Constitucional sul-africana na utilização do Compromisso Significativo, é a falta de um monitoramento forte e do estabelecimento de critérios normativos que orientem o diálogo entre as partes. Cientes disso, os autores do PLS ressaltaram que são requisitos para a celebração do Compromisso Significativo: fixação de diretrizes específicas pelo STF a serem observadas pelo Poder Público responsável e segmentos afetados na autocomposição do conflito constitucional; a prestação de informações periódicas pelas partes envolvidas ao Supremo Tribunal Federal nos prazos estipulados; designação de representante do Supremo Tribunal Federal incumbido de fiscalizar, a cada etapa, a evolução das tratativas com vistas ao êxito do compromisso significativo; e previsão de arbitramento da questão pelo Supremo Tribunal Federal na hipótese de insucesso na efetivação do compromisso significativo¹⁶.

Por fim, temos o Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, o PL nº 1.641/21, substitutivo aos PLs 4.441/20 e 4.778/20, sobre uma nova Lei da Ação Civil Pública – um dos principais instrumentos processuais que o nosso ordenamento possui para tratar

assento constitucional. § 1º A inexistência de disponibilidade financeira, de que trata o inciso VI, deve ser objetivamente demonstrada, facultando-se ao Supremo Tribunal Federal valer-se do auxílio dos órgãos de controle externo e, se necessário, a contratação de perícia especializada para aferir a pertinência das alegações feitas pelo ente estatal competente.”. BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 736/2015*. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015, p. 2. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline>. Acesso em: 23 nov. 2022.

¹⁶ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 736/2015*. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015, p. 3. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline>. Acesso em: 23 nov. 2022.



de litígios estruturais. O projeto traz inúmeros avanços à tutela coletiva de direitos, apresentando importantes técnicas e valores próprios do processo estrutural.

Logo em seu art. 2º, o Projeto apresenta alguns importantes princípios que devem nortear a tutela coletiva: o amplo e efetivo acesso à justiça; participação social, mediante a designação de consultas, audiências públicas e outras formas de participação direta; prevenção e resolução consensual e integral dos conflitos coletivos, judicial ou extrajudicialmente, mediante o emprego de métodos de solução como os da conciliação, da mediação e da negociação; ampla publicidade dos processos coletivos, mediante adequada informação social a respeito do ajuizamento das ações, das decisões ou acordos de tutela coletiva e de sua exequibilidade; dever de colaboração de todos, inclusive pessoas jurídicas públicas e privadas, na produção das provas, no cumprimento das decisões judiciais e na efetividade da tutela coletiva; efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução adequada, especialmente em casos estruturais; flexibilidade do processo e pragmatismo, devendo ser consideradas por todos as consequências práticas e jurídicas das decisões judiciais e das soluções consensuais¹⁷.

Em seu art. 7º, com a preocupação de fortalecer o acesso à justiça e a participação, o PL amplia a lista de legitimados para propor Ação Civil Pública. Importante ressaltar a legitimidade das associações civis, agindo por substituição processual, que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos por esta lei, independentemente de prévia autorização estatutária, assemblear ou individual dos associados; e as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos¹⁸.

¹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021, p. 1-2. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021, p. 4. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.



Além disso, outros pontos relevantes são: o reconhecimento de que a sentença poderá determinar a alteração em estrutura institucional, pública ou privada, de natureza cultural, econômica ou social, a fim de adequar seu funcionamento aos parâmetros legais e constitucionais, corrigindo o estado de fato de violação sistemática de direitos¹⁹; o acordo ou a sentença deve prever a forma de execução, preferencialmente desjudicializada, inclusive, se necessário, com a constituição de fundo ou de entidade de infraestrutura específica²⁰; um capítulo específico (IV) sobre a autocomposição coletiva, em que os valores da publicidade e da participação são ressaltados²¹.

Ainda que sejam passíveis de críticas, as tentativas de regulamentação legislativa do processo estrutural estão evoluindo, em grande parte pelo debate acadêmico sobre o tema nos últimos anos²². Todos os projetos apresentaram ideias relevantes, que podem contribuir com o aperfeiçoamento do processo estrutural. Contudo, criar uma lei regulamentadora não é uma tarefa fácil. A depender do nível de detalhamento legislativo,

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021, p. 13. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

²⁰ “Art. 47. Se a complexidade da tutela do direito recomendar, poderá ser criada infraestrutura ou entidade de direito privado, a partir de dotação patrimonial afetada pelo réu, com o propósito específico de conduzir as atividades necessárias à implementação das medidas de reparação.”. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021, p. 23. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022. Sobre o tema, Cf. CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolutions facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 287, ano 44, 2019, p. 445-483.

²¹ “Art. 37. A autocomposição coletiva será regida pelos seguintes princípios: I – melhor tutela do interesse público, difuso, coletivo ou individual homogêneo; II – transparência e publicidade; III – participação, sempre que possível, do grupo social titular da pretensão coletiva e dos demais legitimados processuais; IV – representatividade adequada e informação suficiente sobre os melhores termos para a tutela coletiva; [...]”. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021, p. 18-19. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.

²² Alguns exemplos nesse sentido são: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (Org). *Processos estruturais no Sul Global*. Londrina: Thoth, 2022; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2021; FRANÇA, E. P. da C. *Entre o diálogo e o monólogo institucional nos processos estruturais: limites e possibilidades para a proteção de direitos socioeconômicos e culturais na perspectiva comparada no Sul Global*. 2021. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2021.



a lei em questão pode contrariar uma característica essencial à lógica experimentalista do processo estrutural: a flexibilidade e a adaptabilidade ao caso concreto.

Por mais que uma lei específica seja criada, seria contraproducente esperar que ela estabeleça todos os mecanismos que o Judiciário pode adotar para o monitoramento de um caso, ou que seja capaz de estabelecer um mesmo caminho de resolução do litígio para todos os casos, à semelhança do proposto pelo PLS 736/2015²³. A dinamicidade e a complexidade dos litígios estruturais exigem um procedimento flexível, capaz de se ajustar à demanda, e não o contrário. Não é o problema estrutural que deve ser tolhido e forçado a caber em um procedimento rígido, mas é o processo que deve se adequar às necessidades do caso²⁴.

Independentemente da criação de uma lei que regule o tema, o processo estrutural já é uma realidade no Brasil. E mesmo na falta de lei regulamentadora específica, existem fundamentos constitucionais e legais suficientes para a utilização de um processo estrutural democrático, como veremos a seguir.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS: O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DO PROJETO CONSTITUCIONAL

²³ No caso, o PLS determinava que, reconhecido o estado de coisas inconstitucional pelo STF, o Tribunal deveria determinar celebração de um compromisso significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais. Além de misturar remédios estruturais de origens diferentes, há um passo a passo fixo a ser seguido para todos os casos, o que pode ser problemático. BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 736/2015*. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015. p. 3. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline>. Acesso em: 23 nov. 2022.

²⁴ SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 98.



Antes de apresentar qualquer argumento, é importante deixar claro qual concepção de processo orienta a análise que será feita do ordenamento jurídico brasileiro em busca de fundamentos para o processo estrutural. Afinal, conforme o paradigma adotado, o jurista compreenderá os artigos mencionados a seguir de diferentes formas. Neste trabalho, adota-se uma visão instrumentalista do processo, na qual a via processual é vista como um instrumento para realizar valores sociais relevantes e assegurar a efetiva proteção dos direitos fundamentais²⁵. Com isso, não negamos a imprescindibilidade das garantias fundamentais que devem proteger as partes ao longo do processo, tampouco a necessidade de observância do devido processo legal. Entretanto, o processo estrutural surge a partir da necessidade de adequar a tutela judicial às demandas da realidade e às características do litígio.

Na base da busca por adequação, encontra-se a compreensão de que o processo tem como principal finalidade viabilizar a solução adequada de conflitos e a proteção de direitos²⁶. Como explicam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, a Constituição Federal exige que a finalidade do processo civil seja a

²⁵ “Consiste esse postulado na consciência de que o valor de todo o sistema processual reside na capacidade, que tenha, de propiciar ao sujeito que tiver razão ur.na situação melhor do que aquela em que se encontrava antes do processo. Não basta o belo enunciado de uma sentença bem estruturada e portadora de afirmações inteiramente favoráveis ao sujeito quando o que ela dispõe não se projetar utilmente na vida deste, eliminando a insatisfação que o levou a litigar ou a resistir a uma pretensão de outro sujeito e propiciando-lhe sensações felizes pela obtenção da coisa ou da situação postulada. Na medida do que for praticamente possível, o processo deve propiciar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter, sob pena de carecer de utilidade e, portanto, de legitimidade social.” DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 22.

²⁶ “É que a tutela - ou a proteção - jurisdicional tem uma óbvia natureza instrumental em relação ao direito material. A tutela jurisdicional, além de tomar em conta a Constituição, deve considerar o caso e as necessidades do direito material, uma vez que as normas constitucionais devem iluminar a tarefa de tutela jurisdicional *dos direitos*. É por isso mesmo que a ideia de dar sentido aos valores previstos nas normas constitucionais pode, em uma primeira leitura, mostrar dificuldade para explicar a complexidade da função do juiz. Na verdade, a jurisdição tem o objetivo de dar tutela *às necessidades do direito material*, compreendidas à luz das normas constitucionais.” MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 124-125.



efetividade dos direitos juridicamente protegidos. Se o Estado Constitucional existe para promover os fins da pessoa humana, o processo civil é o instrumento para a tutela ²⁷²⁸.

Dito isso, podemos passar à análise dos argumentos normativos que embasam os processos estruturais. Em uma fundamentação constitucional dos processos estruturais, dois argumentos mais evidentes – e muito importantes – costumam ser mencionados²⁹. Primeiro, a inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Se o exercício da autotutela é proibido, o Estado deve, em contrapartida, assegurar a tutela jurisdicional adequada, não lhe sendo legítimo isentar-se de resolver conflitos das mais diversas naturezas³⁰. Não faria sentido, portanto, inviabilizar a apreciação judicial de um litígio coletivo estrutural, no qual um estado de coisas viola sistematicamente direitos fundamentais.

O segundo argumento está relacionado à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que vincula todos os Poderes a atuarem em prol de sua garantia, e a aplicabilidade imediata desses direitos, prevista no art. 5º, § 1º. A aplicabilidade imediata – que também vale para os direitos sociais, econômicos e culturais – impõe ao Judiciário o dever de tutelá-los quando provocado, assegurando a proteção do seu núcleo essencial³¹.

No entanto, existem outros dispositivos constitucionais igualmente relevantes na fundamentação de um processo estrutural democrático. O primeiro tem previsão logo no art. 1º, em seu *caput*, o qual dispõe que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. A democracia brasileira, todavia, não é apenas representativa, mas também participativa, visto que o parágrafo único do art. 1º reconhece que todo o

²⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 286.

²⁹ SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 18-20.

³⁰ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 178.

³¹ BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. *South African Law Journal*, Cape Town: Juta, v. 119, n.3, p. 484-486, 2002.



poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente. No mesmo artigo, são estabelecidos como fundamentos do Estado brasileiro a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dois elementos essenciais à democracia participativa.

Paulo Bonavides³² apresenta a dignidade da pessoa humana e a soberania popular como dois elementos que lhe são essenciais e constitutivos da democracia participativa. Para o autor³³, o modelo participativo de democracia é um aprofundamento do Estado Social, em que a promoção da dignidade individual depende da participação pública e a soberania popular manifesta-se de forma plena, reinserindo os cidadãos nas instâncias decisórias.

Além disso, a cidadania que fundamenta o Estado brasileiro não pode ser compreendida apenas como o direito de votar e ser votado. Apesar de englobar essas duas atividades, a concepção de cidadania, em uma democracia participativa, está diretamente ligada à ideia de promoção da dignidade individual e reinserção do cidadão nas deliberações públicas³⁴. Como dito no capítulo um, entender que o momento de participação cidadã e fiscalização do Poder Público se resume às eleições é empobrecer o modelo de democracia previsto na Constituição. Os agentes públicos, especialmente aqueles que foram investidos em mandatos políticos, não possuem apenas uma legitimidade de investidura, que os acompanha até o final de sua carreira pública ou de seu mandato. Ao administrar os bens públicos e desenhar políticas públicas, devem exercer contínuo exercício de justificação perante a sociedade, especialmente em face daqueles mais afetados pela sua atuação. Por outro lado, o cidadão deve dispor de diferentes mecanismos para questionar decisões arbitrárias do Poder Público, inclusive pela via judicial³⁵.

³² BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 10

³³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 18-20.

³⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 88, 2004.

³⁵ “O cidadão sai da posição inerte de espectador e de mero reivindicador de direitos e concretizações substanciais da democracia representativa, assumindo postura decisiva nas escolhas e na gestão públicas”. VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 71, 2013.



Aqui entra a importância do processo estrutural. Ao questionar judicialmente um estado de coisas que viola os direitos fundamentais - e que assim permanece por ações e omissões dos gestores públicos -, o processo estrutural contribui com o processo de justificação e a publicidade³⁶ essenciais a uma verdadeira democracia participativa. Mais do que isso: oportuniza que grupos vulneráveis e marginalizados pelas arenas políticas tradicionais sejam ouvidos e possam demandar ações e justificativas para os gestores públicos. Como reconheceu a Corte Constitucional da África do Sul, no caso *Mazibuko vs. City of Johannesburg*³⁷, demandas desse tipo, especialmente as que envolvem direitos sociais, econômicos e culturais (DESCs)³⁸, promovem a *accountability* da Administração Pública e a participação de segmentos sociais vulneráveis. Não à toa, o Compromisso Significativo, remédio estrutural sul-africano, tem como um dos principais fundamentos a democracia participativa prevista pela Constituição do país, sendo visto como um instrumento para o seu fortalecimento³⁹.

Em virtude do modelo de democracia participativa adotado na Constituição de 1988, diversos dispositivos constitucionais ressaltam a importância da participação cidadã na elaboração de políticas públicas, bem como o dever de diálogo, publicidade e justificação que o Poder Público tem na formulação de seus programas de ação. Podemos mencionar a título exemplificativo: o art. 37, §3º, que possibilita a participação do usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta; o art. 187, *caput*, o qual estabelece que a política agrícola seja planejada com a participação efetiva dos produtores e trabalhadoras rurais, bem como de outros setores afetados; o art. 194, VII, que determina

³⁶ SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021, p. 26.

³⁷ “In this way, the social and economic rights entrenched in our Constitution may contribute to the deepening of democracy. They enable citizens to hold government accountable not only through the ballot box but also, in a different way, through litigation”. ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. *Mazibuko and Others vs. City of Johannesburg and Others (CCT 39/09)*. Joanesburgo, 2009. p. 35. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/28.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

³⁸ RAY, Brian. *Proceduralisation’s Triumph and Engagement’s Promise in Socio-Economic Rights Litigation*. *South African Journal on Human Rights*, Abington: Taylor & Francis, v. 27, n. 1, p. 107, jan. 2011.

³⁹ MULLER, Gustav. *Conceptualizing “Meaningful Engagement” as a Deliberative Democratic Partnership*. *Stellenbosch Law Review*, Cape Town: Juta, v. 22, p. 756-757, 2011.



que a administração da seguridade social tenha caráter democrático e descentralizado; o art. 198, III, que estatui como uma das diretrizes dos serviços públicos de saúde a participação da comunidade; e o art. 216-A, o qual afirma que o Sistema Nacional de Cultura, organizado de forma descentralizada e participativa, deve promover políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes federados e a sociedade.

A partir dos dispositivos apresentados, é possível fazer uma inferência constitucional: a Administração Pública, em seus diferentes níveis, possui um dever geral de atuar pautada pela transparência, justificando publicamente suas escolhas e incluindo, sempre que possível, a sociedade e, especialmente, os grupos afetados pela sua atuação na construção de políticas públicas.

Teresa Melo⁴⁰, em trabalho sobre as novas técnicas de decisão do STF, define e explica o funcionamento da inferência constitucional. Para a autora, há inferência toda vez que a questão jurídica exigir: 1. A definição do conteúdo de normas constitucionais, principalmente aquelas de natureza abstrata, como os princípios, 2. Cujas operações resultem outras normas ou comandos para a realização da Constituição, produzindo impacto direto no texto constitucional; 3. Desde que o resultado esteja de acordo ou não seja contrário à Constituição. Como visto, há fundamentos constitucionais suficientes para inferir um dever geral de participação, publicidade e justificação para a Administração Pública, e não há incompatibilidade entre essa regra geral e o texto constitucional.

Além disso, a pesquisa da autora e a ideia de inferência constitucional ajudam a responder um importante questionamento: ainda que existam fundamentos constitucionais que apontem o processo estrutural como desejável, o Judiciário não incorreria em atividade criativa do Direito, visto que inexistente lei específica que regulamente o tema?

⁴⁰ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 163.



A resposta a essa pergunta pode chocar aqueles que ainda pensam o Judiciário, especialmente o STF, sob o ultrapassado⁴¹ paradigma kelseniano de um legislador negativo⁴². Com o reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais, já não deveria existir um espanto quanto à eventual criação judicial do Direito e à existência de normas que não estão expressamente previstas no texto constitucional. Isso porque o resultado de todo sopesamento entre princípios conflitantes resulta em uma regra, que não está diretamente prevista no texto, mas que é a ele atribuída⁴³. Consequentemente, todo litígio que é solucionado com o sopesamento de princípios implica em criação judicial. Analisando o papel criativo do Judiciário, Allan Randolph Brewer-Carías⁴⁴ mostra como as Cortes Constitucionais também atuam como um legislador positivo em diversos países. A grande questão não é mais se existe criação legislativa pelo Judiciário, mas fixar os limites e as diretrizes que orientam essa atividade criadora⁴⁵.

Tratando a atuação judicial que, diante de omissões legislativas, desenvolve novas técnicas processuais para a tutela de direitos, Marinoni, Arenhart e Mitidiero⁴⁶ argumentam que as necessidades do caso concreto podem reclamar técnica processual não prevista em lei, ocasião na qual o juiz poderá suprir a omissão que impede a realização do direito fundamental. Para os autores, a compreensão do processo à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional requer a percepção da natureza instrumental da norma

⁴¹“In any case, it is a fact in the contemporary world that constitutional courts have progressively assumed a more important role assisting the Legislator in its functions and even creating norms that they can deduct from the constitution.⁸² In some cases, they are more than auxiliaries to the Legislator; they substitute for it, assuming the role of positive legislators by issuing temporary or provisional rules to be applied on specific matters.”. BREWER-CARIÁS, Allan Randolph. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 33.

⁴² KELSEN, Hans. A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional). *Direito Público*. Brasília, v. 1, n. 1, p. 110, 2003.

⁴³ “Por conseguinte, de um enunciado de preferência acerca de uma relação condicionada de precedência decorre uma regra, que, diante da presença da condição de precedência, prescreve a consequência jurídica do princípio prevalente.”. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 98-99. Sobre a relação circular entre princípios e regras, cf. NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 120-140.

⁴⁴ BREWER-CARIÁS, Allan Randolph. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

⁴⁵ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 31.

⁴⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil* - vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 132.



processual. Consequentemente, deve-se permitir ao magistrado encontrar uma técnica adequada às circunstâncias do caso.

Mas quais as justificativas normativas para a atuação criativa do Judiciário brasileiro? Respondendo à pergunta, Teresa Melo⁴⁷ identifica dois relevantes fundamentos constitucionais. O primeiro é o dever de tutela jurisdicional aos direitos fundamentais e sua aplicabilidade imediata. Em casos de profundas violações aos direitos fundamentais – o que é característico do litígio estrutural –, a omissão do Legislativo e do Executivo não pode ser um argumento absoluto contra a tutela judicial. Se assim for, não faz sentido defender a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, que ficariam sempre dependentes da regulamentação infraconstitucional. A autora não defende que o Judiciário deve atuar de forma semelhante ao Legislativo, apenas apresenta o dever de proteção dos direitos fundamentais como um dos argumentos constitucionais que justifica o preenchimento de lacunas normativas pelo juiz – o que sempre pode ser revisto pelo próprio Legislativo.

O segundo argumento utilizado pela autora é a previsão constitucional do Mandado de Injunção (MI) como fundamento para a obtenção de respostas normativas do Poder Judiciário. O art. 5º, LXXI, dispõe que será concedido Mandado de Injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos fundamentais. A previsão constitucional do MI funciona como norma de competência legislativa supletiva de juízes e tribunais em matéria de proteção de direitos fundamentais e como parâmetro para a inovação judicial. Dessa forma, a proteção de direitos fundamentais não estaria sempre condicionada à existência de uma resposta abstrata prevista de forma direta em alguma outra norma constitucional. Se há omissão legislativa violadora de direitos fundamentais, a Constituição impõe a intermediação do juiz, ainda que com certa discricção e fora dos autos de um MI⁴⁸.

⁴⁷ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 31.

⁴⁸ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 157.



Outro fundamento importante – apesar de ser utilizado pelos críticos ao processo estrutural – é o art. 2º, o qual dispõe que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são independentes e harmônicos entre si. O princípio da separação de poderes não pode ser visto de forma estática, compartimentalizando funções incomunicáveis entre os três Poderes⁴⁹. Antes, deve ser visto como uma convocação à cooperação dos entes públicos para atingir os fins constitucionais⁵⁰. Não é demais repetir: no processo estrutural, o Judiciário segue realizando sua função típica, isto é, interpretar os atos normativos existentes para solucionar um litígio que lhe é apresentado. A forma como desempenha essa função, no entanto, é nova e demanda uma postura dialógica do juiz.

Assim, se o processo estrutural funciona como um ambiente no qual se busca a criação de um diálogo interinstitucional e o Judiciário, em vez de tomar para si atribuições executivas, busca auxiliar os outros Poderes a saírem da inércia e cumprirem sua obrigação de proteger os direitos fundamentais, não há que se falar em incompatibilidade com o princípio da separação de poderes. Não à toa, a Corte Constitucional da Colômbia utiliza como um dos fundamentos constitucionais para o Estado de Coisas Inconstitucional o dever de cooperação harmônica entre os poderes, em prol da proteção dos direitos fundamentais⁵¹.

⁴⁹ “A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes, não configurando mais a rigidez antes defendida. Hoje se prefere falar em colaboração de poderes. Independência seria a não subordinação, a não hierarquização entre os Poderes e a harmonia seria a colaboração, cooperação. A independência não é absoluta, devido ao sistema de freios e contrapesos, no qual um poder pode intervir no outro, desde que respeitem os limites constitucionais.”. SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021, p. 23-24.

⁵⁰ “Regime de cooperação entre os poderes não é novo. O próprio regime de separação, tal como idealizado por Montesquieu, previa que o exercício do poder somente seria possível em caso de coincidência de vontades. Assim não ocorrendo, o regime de pesos e contrapesos incumbir-se-á de neutralizar o exercício do poder. Agora, os poderes têm, mais uma vez, que unir forças de modo a desenvolver a normatividade constitucional em toda a sua envergadura e profundidade”. PASSOS, Daniel Silva. *Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 80

⁵¹ “(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado *estado de cosas* resulta violatorio de la Constitución Política.”. COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentença de Unificação nº 559/97*. Bogotá, 1997a. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 09 jul. 2022.



Para encerrar a lista não taxativa de fundamentos constitucionais, há um especialmente relevante para o STF. Trata-se do art. 102, § 1º, o qual estabelece a competência do Tribunal para o julgamento da ADPF. A Constituição foi sucinta ao regulamentar a nova ação do controle de concentrado de constitucionalidade, delegando ao legislador a atribuição de especificar o objeto e o alcance da ADPF. A sua regulamentação normativa veio com a Lei nº 9.882/99. Em seu art. 1º, a lei dispõe que a ADPF tem como objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Aqui, dois pontos merecem destaque: 1. A lei estabelece o dever de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, sem especificar como o Tribunal deve fazer isso; 2. A lesão pode decorrer de qualquer ato de poder público, não só atos normativos⁵².

Dessa forma, ações e omissões concretas, que originam ou agravam um estado de coisas violador de direitos fundamentais também podem ser objeto de controle de constitucionalidade. Assim, a ADPF possibilita que o STF realize um controle da efetividade do projeto constitucional, podendo analisar a constitucionalidade de atos normativos, atos e omissões concretos e até mesmo constatar a existência de realidades inconstitucionais⁵³.

3. FUNDAMENTOS INFRACONSTITUCIONAIS: ATENÇÃO ÀS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS CONCEBÍVEIS, FLEXIBILIDADE E COOPERAÇÃO PROCESSUAL

⁵² “Por sua vez, o ato do Poder Público suscitado na lei regulamentadora da ADPF refere-se aos quatro entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pode ser traduzido como: 1) lei ou ato normativo; 2) ato concreto do poder público; 3) atos secundários de disciplina da norma constitucional; 4) direito pré-constitucional, e 5) as omissões controláveis.” JACQUES, Felipe; BASTOS, Antônio. ADPF: a defesa dos preceitos fundamentais no controle judicial de atos políticos. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*. Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 100, 2018.

⁵³ “No direito constitucional brasileiro contemporâneo, a atuação do Supremo Tribunal Federal não se limita à interpretação de normas constitucionais e à declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. Com a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, a Corte passou também a exercer um *controle de efetividade* do projeto constitucional.” MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 31.



O CPC também possui normas que justificam a adoção de medidas estruturais dialógicas e flexíveis, apresentando um claro compromisso com a construção de soluções negociadas e participativas, que facilitem a efetividade da tutela jurisdicional⁵⁴. Logo no início do diploma, encontra-se, no art. 3º, §§2º e 3º, o dever de o Estado, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos, bem como o dever de juízes, advogados, defensores e membros do Ministério Público estimularem métodos de solução consensual.

Já o art. 6º estabelece que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. No processo cooperativo, não se pode conceber um procedimento que não seja estruturado senão a partir de um diálogo constante entre o juiz e as partes ao longo de todas as fases procedimentais, inclusive a respeito daquelas questões que o juiz pode conhecer de ofício de modo a evitar assim a emissão de decisões-surpresa. Como explica Paulo Henrique dos Santos Lucon⁵⁵, o processo estrutural está em conformidade com os deveres que informam o princípio da colaboração. Quando se está diante de um litígio complexo, cujas premissas fáticas podem não ser identificáveis desde logo e cuja resposta adequada para o caso não é única, exige-se dos sujeitos envolvidos no litígio um diálogo contínuo e prospectivo a respeito de todos os elementos que compõem a controvérsia. A necessidade de o juiz buscar colaboração e autocomposição entre as partes também está presente em outros dispositivos do CPC, como no art. 139, V, o qual dispõe que o magistrado deve promover, em qualquer momento do processo, a autocomposição, preferencialmente com o auxílio de conciliadores e mediadores judiciais.

O referido art. 139, inclusive, apresenta outro importante fundamento para a construção jurisprudencial de um remédio participativo. Em seu inciso IV, dispõe que o

⁵⁴ ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, p. 184-185, 2020.

⁵⁵ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; LANNA, Helena (Org.). *Inovações e modificações do Código de Processo Civil: avanços, desafios e perspectivas*. São Paulo: Del Rey, 2017.



juiz pode determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou subrogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial. Complementando o art. 139, o art. 536, em seu *caput* e no §1º, determina que, quando uma sentença fixar uma obrigação de fazer ou não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, estabelecer as medidas necessárias para a efetivação da tutela específica, havendo, portanto, uma atipicidade de meios executivos. Os dois dispositivos são chamados pela doutrina processualista de cláusulas gerais de efetivação⁵⁶ autorizando o magistrado a utilizar meios atípicos para assegurar o adimplemento das obrigações fixadas na decisão judicial.

Assim, os processos estruturais, por tratarem de litígios complexos, com diversos interesses em conflito e com múltiplas possibilidades de solução, necessitam de tutelas executivas altamente específicas, capazes de se adequarem às exigências dos casos concretos, razão pela qual a atipicidade dos meios executivos mostra-se muito útil a esse tipo de demanda⁵⁷. Por reconhecer essa necessidade, Fredie Didier, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira⁵⁸ afirmam que a base normativa para a execução de decisões estruturais é a combinação do art. 139, IV, com o art. 536, §1º.

Portanto, o CPC possui uma dupla dimensão que, em conjunto, pode fundamentar um processo estrutural participativo e dialógico. Por um lado, o Código ressalta o dever de as partes do processo buscarem, constantemente, a solução consensual da demanda judicial. Por outro, tratando-se de obrigação de fazer, na qual se insere a criação e a implementação de um plano de ação para políticas públicas, o Código autoriza o juiz a adotar as medidas executivas necessárias à tutela específica dos direitos violados, consagrando as cláusulas gerais de efetivação. A união das duas dimensões possibilita uma execução estrutural dialógica, em que o Poder Público ouve os grupos afetados pelo

⁵⁶ ANDRADE, Tatiane Costa de. *Medidas executivas atípicas: a interpretação do art. 139, inciso IV, do CPC e suas controvérsias*. 2020. 231f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020, p. 26.

⁵⁷ MINAMI, Marcos Youji. *Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015*. 110f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017, p. 34-36.

⁵⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 363.



litígio e seus representantes, permitindo a influência desses atores na solução do problema.

Em resumo, o CPC, tanto quanto a Constituição, oferece base normativa para um processo estrutural democrático. O Código apresenta um claro compromisso com a tutela jurisdicional efetiva, com a promoção do diálogo e com a cooperação entre as partes para a construção de soluções jurídicas adequadas ao caso. Já as cláusulas gerais de efetividade, previstas pelo arts. 139, IV, e 536, §1º, permitem que o magistrado use as medidas necessárias para assegurar uma tutela específica e eficiente na fase executória.

Por fim, recente alteração na LINDB pode ser utilizada como fundamento para a adoção de medidas estruturais. O *caput* do art. 20 estabelece que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Em seguida, o parágrafo único determina que a motivação da decisão demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas. Com esse novo dispositivo, temos uma dupla consequência.

Por um lado, o administrador público, ao pautar sua decisão em valores abstratos como a supremacia do interesse público – essencial ao juízo de conveniência e oportunidade –, deve antecipar as consequências práticas de sua decisão e demonstrar como a opção escolhida é melhor do que as alternativas possíveis. É importante frisar: o gestor não pode apenas afirmar que a política implementada é a melhor, ele possui o dever de justificar a sua escolha de forma empírica e comparativa, explicando o caminho que o seu raciocínio percorreu e como a alternativa escolhida supera as concorrentes⁵⁹.

Mas a atenção às consequências práticas concebíveis não vale apenas para o gestor público. O art. 20 também é aplicável às decisões judiciais, o que é especialmente relevante para o processo estrutural. Impede-se, desse modo, que o juiz profira decisões

⁵⁹ VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 85-86, 2020; DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Curitiba, v. 19, n. 75, 2019, p. 144.



estruturais utópicas e unilaterais, tendo em vista improbabilidade de cumprimento de ordens judiciais desse tipo⁶⁰. Decisões estruturais têm impacto direto no orçamento estatal e nas escolhas de como aplicar os recursos públicos, sendo essencial considerar as consequências em curto, médio e longo prazo para identificar a melhor forma de intervenção do Judiciário⁶¹. Por isso, o magistrado que se atém às consequências de suas decisões, diante de um litígio estrutural, deve adotar uma postura dialógica e conciliatória, em busca de um plano de ação viável, útil e capaz de dar uma proteção adequada aos direitos fundamentais em questão.

Diante de um litígio estrutural, um juiz pragmático, verdadeiramente atento às possíveis consequências do caso concreto em questão, não irá acreditar que, ao proferir uma decisão determinando que o Poder Público crie 30 mil vagas no sistema educacional público, terá resolvido o problema que lhe foi apresentado. Isso porque decisões desse tipo dificilmente serão implementadas e as técnicas processuais tradicionais não respondem adequadamente à complexidade do caso. Ao lidar com demandas desse tipo, o magistrado – se pretende tutelar efetivamente os direitos em questão e proferir uma sentença que saia do papel – verá no processo estrutural uma alternativa mais adequada e apta a solucionar o litígio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo apresentar possíveis fundamentos normativos, na atual legislação brasileira, para a existência e desenvolvimento dos

⁶⁰ SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021, p. 99.

⁶¹ “O modelo tradicional bipolar não permite uma adjudicação pelo Estado-juiz para estabelecer políticas públicas. Uma decisão judicial estrutural envolve consequências sistêmicas, como, por exemplo, afeta todo um planejamento orçamentário-financeiro do ente para suas obrigações constitucionais. [...] Assim, o magistrado, diante de um processo estrutural, deve se pautar por uma visão realista, afastada de um sonho utópico, dentro da possibilidade dos entes ou órgãos envolvidos.”, em MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. *Processo estrutural consequencialista: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário e o consequencialismo decisório*. 137f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. p. 98.



processos estruturais, uma vez que, na prática, estes já ocorrem frequentemente, mesmo sem lei específica para regulamentá-los.

Uma das perspectivas importantes ao trabalhar com processos estruturais é saber que estes demandam experimentalismo e flexibilidade, dois conceitos difíceis de serem aceitos por aqueles que defendem um processo rígido e inflexível, vinculado às tradicionais formalidades e pensado para resolver conflitos episódicos e específicos, que envolvem dois interesses unitários e diametralmente opostos, a serem resolvidos a partir da ideia de que “o vencedor leva tudo”⁶². A lógica bipolar, entretanto, não é capaz de lidar com problemas estruturais, que são complexos, policêntricos e exigem soluções prospectivas.

Sendo assim, apesar de não contar com uma legislação específica para a sua regulamentação - como o processo civil tradicional - processos estruturais são essenciais quando procura-se combater violações estruturais a direitos fundamentais pela via judicial, uma vez que viabilizam a quebra do ciclo de falhas sistêmicas que provocam a transgressão desses direitos, enfrentando, assim, a fonte dos problemas ao invés de simplesmente combater suas consequências.

Foram apresentados, nesse sentido, fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que demonstram a possibilidade de desenvolvimento de processos estruturais no Brasil, bem como o papel proativo que o Poder Judiciário deve desempenhar nesses casos, abordando detalhadamente aspectos cruciais do ordenamento jurídico brasileiro, tais quais: a inafastabilidade da jurisdição; o dever de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais no Brasil (que têm aplicabilidade imediata); o dever do Estado de promover, sempre que possível, soluções consensuais para os conflitos; a cooperação entre os sujeitos processuais; e a atenção às consequências práticas concebíveis provenientes da decisão judicial.

Comprovou-se, desse modo, que a falta de lei regulamentadora em nada impede que existam processos estruturais no Brasil, pois já existem fundamentos normativos que sustentam sua utilização e desenvolvimento no cenário pátrio. Todavia, caso fosse criada,

⁶² CHAYES, Abraham. *The role of judges in Public Law litigation*. Cambridge: Harvard Law Review, 1976, p. 2-3.



certamente esta serviria enquanto um mecanismo legitimador de sua utilização, sendo mais um passo no sentido de mitigar as objeções a ele direcionadas. Seria importante, nesse sentido, que a hipotética lei abordasse aspectos como: princípios norteadores do processo estrutural; diretrizes para uma atuação judicial dialógica, mediadora e pragmática; critérios que direcionam as negociações entre os participantes; possíveis técnicas de monitoramento das decisões judiciais estruturais (rol não taxativo); formas de garantir a representação adequada e refutar possíveis hierarquias no processo deliberativo; a previsão da criação de salas de situação para que fossem realizados debates acerca da criação do plano de ação; e princípios que ajudassem a identificar quando uma causa estrutural deve ser aceita. Ainda nesse sentido, seria necessário abordar questões processuais que certamente assumiriam contornos diferentes no processo estrutural, tais como: a coisa julgada, a tutela de evidência, causa de pedir e pedido (que são, no processo estrutural, dinâmicos), participação (que deve ser tão ampla quanto possível), entre outros.

Ainda, um ponto fundamental nesse sentido, é que o processo de criação da lei contasse com a participação de pesquisadores que dedicaram estudos à temática e profissionais do sistema de justiça que trabalham com processos estruturais no dia a dia, a fim de que a proposta não ficasse demasiadamente distante de todos os avanços já conquistados pela doutrina brasileira e fosse congruente com as reais características e necessidades do processo estrutural.

Por fim, mesmo que essa lei fosse criada, ela não poderia ser rígida e nem impedir que as contingências do caso concreto fomentassem a adequação de determinados dispositivos legais à realidade prática, sob pena de ser inefetiva ou mesmo provocar a ineficácia dos processos estruturais.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. *Mazibuko and Others vs. City of Johannesburg and Others (CCT 39/09)*. Joanesburgo, 2009. p. 35. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/28.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.



- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 98-99.
- ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, 2020.
- ANDRADE, Tatiane Costa de. *Medidas executivas atípicas: a interpretação do art. 139, inciso IV, do CPC e suas controvérsias*. 2020. 231f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.
- BILCHITZ, David. Giving socio-economic rights teeth: The minimum core and its importance. *South African Law Journal*. Cape Town: Juta, v. 119, n.3, p. 484-501, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Disponível em: <
<https://www.conjur.com.br/dl/psol-stf-intervenha-sistema-carcerario.pdf>>. Acesso em 19 out 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641/2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, 2021. p. 1-2. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL+1641/2021. Acesso em: 23 nov. 2022.
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 736/2015*. Altera as Leis nºs 9.882, de 03 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília, 2015. Disponível em:



<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4232374&ts=1630416900306&disposition=inline>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2014 p. 13-14. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g8qndvnk1wdr6f3kt9bqski01106192.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 18 nov. 2022.

BREWER-CARÍAS, Allan Randolph. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolutions facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 287, ano 44, p. 445-483, 2019.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (Org). *Processos estruturais no Sul Global*. Londrina: Thoth, 2022.

CHAYES, Abraham. *The role of judges in Public Law litigation*. Cambridge: Harvard Law Review, 1976.

COLOMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentença que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional dos deslocados internos*. Sentença T-25/04. Abel Antonio Jaramillo e outros e Red de Solidaridad Social e outros. Relator: magistrado Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, COLÔMBIA, 24 de janeiro de 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 25 out. 2022, on-line.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentença de Unificação nº 559/97*. Bogotá, 1997^a. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 09 jul. 2022.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às



- Normas do Direito Brasileiro. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Curitiba, v. 19, n. 75, p. 143-160, 2019.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.
- FRANÇA, E. P. da C. *Entre o diálogo e o monólogo institucional nos processos estruturais: limites e possibilidades para a proteção de direitos socioeconômicos e culturais na perspectiva comparada no Sul Global*. 2021. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2021
- KELSEN, Hans. A Garantia Jurisdicional da Constituição (A Justiça Constitucional). *Direito Público*, v. 1, n. 1, p. 90-130, 2003.
- JACQUES, Felipe; BASTOS, Antônio. ADPF: a defesa dos preceitos fundamentais no controle judicial de atos políticos. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*. Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 91-111, 2018.
- JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. 2015. 719f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; LANNA, Helena (Org.). *Inovações e modificações do Código de Processo Civil: avanços, desafios e perspectivas*. São Paulo: Del Rey, 2017.



- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. *Processo estrutural consequencialista: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário e o consequencialismo decisório*. 137f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.
- MINAMI, Marcos Youji. *Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015*. 110f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- MULLER, Gustav. Conceptualizing “Meaningful Engagement” as a Deliberative Democratic Partnership. *Stellenbosch Law Review*. Cape Town: Juta, v. 22, p. 742-758, 2011.
- NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais: uma proposta de atuação baseada no “compromisso significativo”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 72, p. 161-210, 2013.
- PASSOS, Daniel Silva. *Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAY, Brian. Proceduralisation’s Triumph and Engagement’s Promise in Socio-Economic Rights Litigation. *South African Journal on Human Rights*. Abington: Taylor & Francis, v. 27, n. 1, p.107-126, p. 107, jan. 2011.
- SARAIVA, Hemily Samila da Silva. *Processo coletivo estrutural na jurisdição brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais*. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.



- SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; OLIVEIRA, Alana Lúcio. O processo coletivo e o acesso à justiça sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 66-82, 2013.
- VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 7
<https://docs.google.com/document/d/1LkvtT17Qt4P0tSLfBNZu4XWROXX-jbIf/edit>.