



**A INTERVENÇÃO JUDICIAL COMO TÉCNICA EXECUTIVA NOS  
PROCESSOS ESTRUTURAIS: LIMITES E POSSIBILIDADES DE SUA  
APLICAÇÃO EM RELAÇÃO AOS ENTES PÚBLICOS<sup>1</sup>**

***THE STRUCTURAL LITIGATION AND THE JUDICIAL INTERVENTION AS AN  
ENFORCEMENT MEASURE: LIMITS AND POSSIBILITIES OF ITS APPLICATION  
TO PUBLIC ENTITIES***

*Diego Martinez Ferverza Cantoario<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Apesar dos litígios estruturais receberem grande atenção da literatura jurídica, poucos estudos investigaram a execução das decisões estruturais. Nesta área de conhecimento, o papel da intervenção judicial tem sido amplamente negligenciado pela doutrina e este artigo destaca os principais aspectos referentes a este instituto como uma técnica processual nos litígios estruturais. A literatura sobre o tema destaca a importância dessa medida executiva como uma técnica confiável para alcançar o objetivo da melhoria da efetividade judicial, em razão de sua flexibilidade e da possibilidade de monitoramento das atividades dos executados. Neste sentido, nós sustentamos que o caráter de monitoramento de certos tipos de intervenção reduz a assimetria informacional entre as partes, e então permite decisões consensuais sobre as medidas executivas, que são importantes nos litígios de interesse público. Por outro lado, nós discutimos os limites da intervenção, dando atenção particular à separação de poderes e às medidas aplicáveis às entidades públicas. Assim, aponta-se para as vantagens decorrentes da intervenção na modalidade monitoramento, na medida em que implica em intervenção menos drástica, sobretudo ao se considerar as pessoas jurídicas de direito público, de forma a evitar o eventual afastamento de agentes públicos. Do mesmo modo, apresenta-se esta última espécie de intervenção como vantajosa também para a fixação de outras medidas executivas pelo magistrado, na medida em que permite a melhor compreensão do funcionamento da entidade pelo julgador. Nós concluímos que o Direito brasileiro comporta a aplicação da intervenção judicial, e que o

<sup>1</sup> Artigo recebido em 01/02/2023 e aprovado em 22/12/2023.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Processual Civil pela UERJ. Professor convidado da Escola Superior da Magistratura do Estado do Amazonas (ESMAM). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Associação Norte Nordeste de Professores de Processo (ANNPP). Membro do Grupo de Pesquisa Observatório da Justiça Brasileira (OJB/PPGD-UFRJ). Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Manaus-AM. E-mail: diegoferverza@gmail.com.



instituto não consiste uma ameaça à separação de poderes, seja em razão do fato de ser menos drástica do que as medidas usadas no processo coletivo, seja em decorrência de seu objetivo de assegurar direitos fundamentais. Empregou-se o método dedutivo como referencial metodológico, com base em pesquisas doutrinárias, que utilizou como revisão de literatura sobre o tema, composta principalmente de artigos científicos, dissertações, e teses acadêmicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo estrutural; execução; intervenção; monitoramento; separação de poderes.

**ABSTRACT:** Although structural litigation has been widely studied due to its growing importance, few studies have investigated the enforcement activity of structural decisions. In this field of study, the role of judicial intervention has been largely overlooked and this paper outlines some of the key principles behind the intervention as an enforcement technique on structural litigation. The literature about the issue points out the importance of this enforcement measure as a reliable technique to accomplish the goal of improvement of judicial effectivity, because of its flexibility and possibility of monitoring the defendants activities. Indeed, we argue that the monitoring character of some types of interventions reduces the informational asymmetry between the parties, and then allows consensual decisions about the enforcement measures, which is important in public interest litigation. On the other hand, we discuss the limits of the intervention, giving a particular attention to the separation of powers and the measures applicable to public entities. Thus, the advantages arising from intervention in the monitoring modality are highlighted, as it implies a less drastic intervention, especially when considering legal entities of public law, in order to avoid the possible removal of public officials. Similarly, this latter type of intervention is presented as advantageous for establishing other executive measures by the judge, as it allows for a better understanding of the entity's functioning by the adjudicator. We conclude that judicial intervention can be implemented under Brazilian law, and it is not a threat to the separation of powers, because it is softer than other measures already used in Brazilian class action law, and it seeks to guarantee basic rights. The deductive method was employed as a methodological framework, based on doctrinal research, which used a literature review on the subject mainly composed of scientific articles, dissertations, and academic theses.

**KEYWORDS:** Structural litigation; enforcement; intervention; monitoring; separation of powers.

## 1. INTRODUÇÃO

Em 9 de dezembro de 2022, o julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* completou sessenta e oito anos. Sua relevância é amplamente reconhecida, pois foi através desta decisão que a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional a divisão entre negros e brancos em escolas públicas. Além disso, a implementação das



---

medidas estabelecidas pela Corte é considerada um marco na litigância de interesse público, na medida em que exigiu grande participação do Poder Judiciário.

Desde então, nos Estados Unidos, as demandas envolvendo litígios de interesse público, que em regra são veiculadas através de ações coletivas, sofreram avanços e retrocessos, mas de modo geral têm proporcionado grande legado em termos de técnicas executivas para a tutela efetiva de direitos.

Por outro lado, no Brasil, a intervenção do Poder Judiciário na efetivação de políticas públicas é fato relativamente recente, quando comparado aos Estados Unidos. Seu desenvolvimento ocorreu principalmente a partir da Constituição de 1988 e, apesar de profícuo, não tem sido acompanhado do desenvolvimento e aplicação de técnicas executivas que possam assegurar a efetiva tutela do direito material. Surge assim a pergunta: podem as técnicas executivas diferenciadas contribuir para maior efetividade dos processos estruturais no Brasil?

A insuficiência dos métodos tradicionais de sub-rogação e coerção, para a tutela de direitos que impliquem na reforma estrutural de entidades cuja atividade possua relevância pública, se torna evidente ao se constatar que decisões judiciais, ainda que proferidas por tribunais superiores, não tem obtido satisfatório cumprimento. Tal situação alcança variada gama de direitos, tais como àqueles referentes a condições prisionais dignas<sup>3</sup>, ou matrícula de crianças e adolescentes em instituições de educação básica. Por esta razão, o estudo de técnicas executivas que permitam maior grau de cooperação por parte dos entes envolvidos, como a intervenção judicial, pode ser útil para assegurar maior efetividade dos processos estruturais.

No âmbito doutrinário, apesar da grande quantidade de estudos realizados sobre os processos estruturais, poucos trabalhos têm se dedicado à análise das fases finais de sua implementação, sobretudo no que diz respeito à intervenção judicial. A lacuna é relevante, pois é justamente no campo da tutela executiva, em que as medidas estruturantes encontram maior dificuldade.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Relator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347. Brasília, 18 de março de 2020.



---

## 2. LITÍGIOS COMPLEXOS E PROCESSO ESTRUTURAL

Com a crescente judicialização das relações jurídicas de caráter complexo e transindividual, tem sido premente a necessidade de assegurar a efetiva tutela do direito material através da criação de técnicas processuais adequadas às diferentes situações. Desta maneira, a literatura jurídica tem reconhecido que para os litígios complexos, que envolvam resultados imprevisíveis, e reforma de instituições, os tradicionais instrumentos do processo civil clássico não são suficientes.

Neste panorama tem emergido os chamados processos estruturais, em relação aos quais se atribuem feições distintas dos litígios individuais, bem como dos tradicionalmente denominados de coletivos *lato sensu*, justamente em decorrência de suas características próprias, que impõem a necessidade de alterações complexas e profundas em órgãos públicos ou entidades privadas, sobretudo em relação às condutas futuras e à cultura organizacional<sup>4</sup>.

Em decorrência de suas características, o tratamento adequado destes litígios implica em revisitar temas tradicionais do Direito Processual Civil, tais como coisa julgada, preclusões, estabilização da demanda, dentre outros, cuja perspectiva individualista não se mostra suficiente para assegurar a efetiva tutela do direito material<sup>5</sup>.

## 3. A TUTELA EXECUTIVA NO PANORAMA DOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

A tutela jurisdicional executiva não permanece alheia a tais predicados de redimensionamento dos clássicos institutos processuais. Se mesmo no regime dos litígios individuais, a suficiência dos tradicionais meios sub-rogatórios já foi há muito colocada em

---

<sup>4</sup> VERBIC, Francisco. *Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na república da Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia destas decisões*. In.: Revista de Processo, v. 305, n. 45, p. 403/405, 2020. VITTORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. In: Revista de Processo. São Paulo, Revista dos Tribunais, n.º. 284, 2018, p. 365. ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 79.

<sup>5</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. In.: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodvm, 2021, p. 1051.



xeque<sup>6</sup>, em relação aos litígios estruturantes é preciso reconhecer que suas particularidades com maior razão exigirão soluções distintas dos meios de sub-rogação e coerção comumente utilizados.

É inegável que a tutela jurisdicional executiva sofreu relevantes alterações em prol de sua efetividade nas últimas décadas. O reconhecimento de que a utilização de meios executivos idôneos consiste direito fundamental<sup>7</sup> proporcionou, em um primeiro momento, o incremento dos poderes dos magistrados em relação à tutela específica das obrigações de fazer e não fazer, de forma a estabelecer, ainda sob o Código de Processo Civil de 1973, a atipicidade dos meios executivos, e a ampla liberdade do magistrado em determinar os meios necessários à satisfação do direito material nesta categoria de obrigações<sup>8</sup>. Do mesmo modo, parcela da literatura jurídica buscou conferir maior efetividade à tutela jurisdicional executiva, de forma sustentar a possibilidade de fixação de multa pessoal contra agentes públicos<sup>9</sup>, e a prisão civil como meio coercitivo em obrigações distintas das obrigações de pagar quantia<sup>10</sup>. No espectro desta última categoria, o Código de Processo Civil de 2015 atendeu aos reclames de parcela da doutrina<sup>11</sup>, e trouxe importante texto normativo, ao dispor a possibilidade de fixação de medidas de apoio quando se tratar de obrigação de pagar quantia (CPC, art. 139, IV).

Apesar da relevância destas contribuições, que evidenciam a necessidade de constante adequação das técnicas executivas à realidade do direito material, é preciso admitir que o adequado tratamento dos litígios estruturantes implica na adoção de técnicas executivas heterodoxas, mais adequadas às relações jurídicas complexas que são levadas à juízo. Nessas hipóteses, os tradicionais instrumentos do processo individual devem ceder

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela específica*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 40.

<sup>7</sup> GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 102-105.

<sup>8</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 229.

<sup>9</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A doutrina brasileira da multa coercitiva - três questões ainda polêmicas*. In.: MEDINA, José Miguel Garcia. CRUZ, Luana pedrosa de Figueredo. CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Org.). *Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 538-539.

<sup>10</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.230/231.

<sup>11</sup> GUERRA, Marcelo Lima. *Execução indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 185/186. MARINONI, Luiz Guilherme. *A jurisdição no estado contemporâneo*. In.: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *Estudos de Direito Processual Civil: homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 59.



espaço às formas condizentes com as necessidades do litígio, que variarão de acordo com o caso concreto. O alto grau de complexidade das obrigações de fazer e não fazer envolvidas, desaconselham a utilização da mera reparação pecuniária<sup>12</sup>.

Os processos estruturais encerram a necessidade de assegurar o funcionamento de instituições ou entidades relevantes para a sociedade, e por essa razão não é possível que a implementação de medidas as envolvendo se dê através dos meios tradicionais de sub-rogação e de coerção. A tutela condenatória para reparação de danos, ou para a obtenção de determinada conduta através de *astreinte*, pode ser insuficiente para obter os resultados fáticos e jurídicos desejados. A efetivação do direito material exige que sejam adotadas medidas suficientes para satisfazê-lo, o que poderá implicar na fixação de técnicas que exijam maior envolvimento do órgão julgador, pois a concretização dos objetivos pretendidos poderá demorar anos, e até décadas<sup>13</sup>. Tal constatação decorre da própria natureza dos provimentos jurisdicionais proferidos em processos desta natureza, que não são concebidos pela perspectiva meramente reparatória, mas sobretudo sob o escopo de produzir efeitos prospectivos, a partir técnicas processuais flexíveis, cujas consequências impactarão grande número de pessoas<sup>14</sup>.

Em decorrência das particularidades destas demandas estruturantes, que podem envolver variada gama de direitos, tais como direitos sociais e ao meio ambiente sustentável, foram desenvolvidas novas técnicas executivas, sobretudo no direito-norte americano. Neste contexto, tratando-se de execuções que requeiram atividades complexas, vocacionadas a permanecerem em operação por lapso temporal significativo, as Cortes tem se valido de encarregados, que acompanham a execução na condição de *officers of the Court*<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> ARENHART, S. OSNA, G. JOBIM, M. F. *Op. cit.* p. 256.

<sup>13</sup> SABEL, Charles F. SIMON, William H. *Destabilization rights: How public law litigation succeeds*. Harv. L. Rev., v. 117, 2003, p. 1035.

<sup>14</sup> CHAYES, Abram. CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. In.: Harvard Law Review, vol. 89, no. 7, p. 1302. FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. *A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em Processos de Competência Originária*. São Paulo: Dialética, 2022, p. 103. “O procedimento deve ser flexível para melhorar enfrentar os diferentes temas, preocupar-se com uma ampla abertura de diálogo e contemplar vozes dissonantes na construção de soluções, além de possibilitar amplo monitoramento constante por diversos observadores”.

<sup>15</sup> TARUFFO, Michele. *A atuação executiva dos direitos: perfis comparados*. In.: Processo civil comprado: Ensaios. Trad.: MITIDIÉRO, Daniel. São Paulo, Marcial Pons, 2016, p. 91.



#### 4. A INTERVENÇÃO JUDICIAL COMO MEDIDA EXECUTIVA ESSENCIAL À EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIIS

É justamente nesta seara que se insere a intervenção judicial, que tem permitido avanços na efetivação do direito material em situações específicas, nas quais é necessário o acompanhamento do cumprimento de determinada decisão judicial por longo lapso temporal, ou até mesmo a implementação de medidas por interventor revestido dos poderes necessários para tal. Como bem pontua Abram Chayes, na litigância de interesse público a decisão judicial não encerra a tarefa do Judiciário na tutela do direito material, pois esta exige a contínua participação do judiciário até que os resultados capazes de transformar a realidade que deu ensejo ao conflito seja alterada<sup>16</sup>.

É preciso apontar que a técnica interventiva não é desconhecida do direito brasileiro, e encontra previsão na Lei nº. 12.529 de 2011 (Lei Antitruste), nos artigos 102 e seguintes. Também é possível identificar posição na doutrina de acordo com a qual seria possível o recurso aos dispositivos do Código de Processo Civil que tratam da penhora e administração da empresa (CPC, art. 862 e seguintes)<sup>17</sup>. De todo modo, a literatura jurídica tem defendido a sua aplicação aos processos estruturantes, sob as vestes das medidas executivas atípicas<sup>18</sup>.

Do mesmo modo, a Lei nº. 11.101 de 2005, que disciplina a recuperação judicial e a falência das sociedades empresariais, prevê a figura do administrador judicial, que possui vastas atribuições (art. 22, Lei nº. 11.101 de 2005). Tal menção a esta previsão é relevante, pelo fato da recuperação judicial e da falência consistirem em procedimento especial executivo em face do empresário ou sociedade empresária insolvente. Trata-se de verdadeira execução coletiva cujo objetivo é a manutenção da atividade empresarial e a satisfação do direito material dos credores. Neste sentido, a nomeação do interventor judicial consiste,

<sup>16</sup> CHAYES, Abram. CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. In.: Harvard Law Review, vol. 89, no. 7, p. 1302.

<sup>17</sup> GRECO, Leonardo. *O processo de execução*. V.I., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 519.

<sup>18</sup> BAUERMANN, Desirê. *Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 171. “Assim, a utilização da intervenção judicial mostra-se viável para a busca do procedimento de tutela específica diante da autorização do art. 461, parágrafo 5º, do CPC, seguindo-se o procedimento para a intervenção previsto na Lei antitruste, que serve de guia para o juiz e também de garantia para as partes da forma como a intervenção será realizada”. ARENHART, Sérgio Cruz. *A intervenção judicial e o cumprimento da tutela específica*. In.: Revista Jurídica, Porto Alegre, v. 285, 2009, p. 51.



nestas hipóteses, medida executiva típica voltada à satisfação do direito material dos credores.

A intervenção comporta diferentes graus de intromissão do Poder Judiciário nas atividades do executado, sendo possível que seja realizada desde o mero monitoramento do cumprimento das medidas, até a cogestão ou substituição dos administradores das entidades públicas ou privadas. Se as modalidades menos drásticas, como a intervenção para a mera fiscalização<sup>19</sup>, não comprometem de modo significativo a esfera de direitos do executado, isto não se pode afirmar quanto ao afastamento, total ou parcial, dos administradores. Esta última modalidade deve ser compreendida como o *ultima ratio*, e apenas ser utilizada em casos extremos, quando as anteriores tiverem fracassado, pois em última instância comprometeria a liberdade de exercício de atividade econômica (Constituição, art. 170, parágrafo único), quando se tratar de ente privado, ou a separação de poderes, quando se tratar de pessoa jurídica de direito público<sup>20</sup>.

A técnica executiva interventiva, por uma primeira perspectiva, é essencial para que se possa analisar o cumprimento dos *benchmarks* estabelecidos pelo *design* do processo estrutural, seja quando este for promovido através de convenções processuais entre as partes, seja quando decorrer de decisão judicial. Tratando-se de medida cuja implementação apenas se reputa cumprida quando padrões de performance previamente determinados forem alcançados, a intervenção encerra técnica executiva essencial à tutela do direito material, sobretudo em sua forma menos drástica – o monitoramento - onde se busca tão só o acompanhamento das atividades do executado. Deste modo, caso se busque reduzir ilícitos sistêmicos de determinada entidade, o processo estrutural poderá perdurar até a implementação da decisão alcançar patamares aceitáveis. De todo modo, é preciso apontar que a intervenção com o escopo de fiscalização é essencial para assegurar o efetivo cumprimento das determinações endereçadas às entidades<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> FELDMAN, Stuart P. *Curbing the Recalcitrant Polluter: Post-Decree Judicial Agents in Environmental Litigation*. Boston College Environmental Affairs law Review. v. 18, n. 4, 1991, p. 823. “The equitable monitor surveys the defendant’s remedial efforts and, through its findings, facilitates judicial evaluation of the defendant’s capability and willingness to comply with a decree”.

<sup>20</sup> TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 277.

<sup>21</sup> PARKIN, Jason. *Aging injunctions and the legacy of institutional reform litigation*. In.: Vanderbilt Law Review, v. 70, n. 1, 2017, p. 197.



Do mesmo modo, a intervenção judicial, em sua modalidade fiscalizatória também poderá minorar a ausência de conhecimento do magistrado, ou de entidade por ele designada para promover as atividades executivas, quanto ao funcionamento da Administração Pública, situação típica dos sistemas de jurisdição *una*. De todo modo, é sabido que mesmo em países onde as demandas contra os entes públicos encontram-se submetidas à Justiça Administrativa, como na França, os magistrados dela integrantes, ainda que oriundos dos quadros da Administração Pública, e, portanto, conhecedores de sua estrutura e funcionamento, podem provocar o Conselho de Estado à esclarecer de que forma a decisão poderá ser executada (Code de Justice Administrative, art. R. 931-2)<sup>22</sup>.

Aspectos práticos também implicam em aumento de importância da intervenção com caráter de monitoramento. A evolução dos meios técnicos, com a virtualização de meios de trabalho e de informações documentais, torna cada mais viável esta atividade, que poderá se valer das modernas tecnologias, como análise de documentos por sistemas de inteligência artificial<sup>23</sup>, de forma a evitar despesas excessivas para as partes, e aumentar a eficiência desta técnica sub-rogatória. A possibilidade de obter informações mais detalhadas também pode permitir que juízes e partes possam melhor se informar, quanto as particularidades do caso<sup>24</sup>.

A intervenção fiscalizatória também facilita a celebração de convenções processuais, pois reduz a assimetria informacional entre os envolvidos<sup>25</sup>. Deve-se destacar que é natural que a fase executiva se desenvolva de forma negociada, com a participação de todas as partes e interessados, inclusive do réu<sup>26</sup>. O incentivo proporcionado à consensualidade nas formas

<sup>22</sup> RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administrative*. 2ª ed. Paris: Hachette, 2007, p.224. GOHIN, Olivier. *Contentieux administratif*. 5ª ed. Paris: Lexis Nexis, 2007, p. 342.

<sup>23</sup> NIEVA-FENOLL, Jordi. *Inteligencia artificial y proceso judicial*. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 98.

<sup>24</sup> PARKIN, Jason. *Aging injunctions and the legacy of institutional reform litigation*. In.: *Vanderbilt Law Review*, v. 70, n. 1, 2017, p. 218.

<sup>25</sup> Neste sentido pontua Edilson Vitorelli: “A terceira situação de dificuldade da execução de medidas estruturais consiste nas alterações que o destinatário da ordem pode imprimir na realidade, com o objetivo de disfarçar-la e, com isso, impedir que ela atinja seu objetivo final, reduzindo a força dos argumentos a seu favor e bloqueando o resultado social que se esperava. O processo coletivo estrutural se desenvolve em um contexto de profunda assimetria de informação, que faz com que o réu em tenda a realidade mais que os outros sujeitos processuais e atue diretamente sobre ela com mais frequência, o que lhe permite adotar medidas que, enquanto pareçam adequadas, não contribuam efetivamente para o resultado esperado”. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*. Salvador: Juspodvm, 2021, p. 442.

<sup>26</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 67. Charles Frajdenberg também destaca a importância dos remédios executivos fracos para a construção de soluções dialógicas. FRAJDENBERG, C. P. *Op. Cit.* p. 103. “A chave



executivas poderá impactar de forma positiva o tratamento dos processos de interesse público. Admitindo-se que a relação entre direito e cultura é essencialmente circular<sup>27</sup>, a utilização de meios que favoreçam a colaboração e transparência entre as partes, em fase de execução, poderá sem dúvidas contribuir para postura menos beligerante de todos os envolvidos nestas modalidades. Do mesmo modo, é preciso reconhecer, como bem destaca Charles Fajdenberg, que a adoção de remédios que favoreçam a solução dialógica do conflito pode contribuir de maneira decisiva para a sua superação, na medida em que transformam o judiciário no local de debates para a superação da situação violadora de direitos fundamentais<sup>28</sup>.

Do mesmo modo, o monitoramento também permite a aplicação de outras técnicas executivas, de forma mais fiel à realidade do caso concreto<sup>29</sup>. O *leitmotiv* da tutela executiva nos processos estruturais deverá ser sempre a adequação à efetiva tutela do direito material, o que apenas pode ser alcançado caso ocorra o adequado fluxo de informações relevantes entre o órgão que efetivará as medidas e aquele que deve desempenhar determinada performance.

Ainda que o mero monitoramento implique em menor intromissão na atividade do executado, será necessário avaliar quais serão os poderes do agente designado pelo juiz, bem como quais documentos e objetos ele terá acesso. A questão é relevante, pois poderá ser necessário assegurar, a depender do caso concreto, tanto o segredo industrial, quanto o acesso a materiais que guardem relação estrita com o litígio.

---

de acesso do judiciário para intervenção direta no ciclo de políticas públicas deve ser através de remédios que privilegiem uma solução dialógica, com remédios fracos, chamando e incentivando diversos órgãos a promover uma superação de um estado de coisas não ideal. Isto posto, o Poder Judiciário deve servir como verdadeiro centro promocional de sinergia para superação do estado inconstitucional de coisas em buscas de resultados holísticos positivos de avanços na política pública adormecida e ineficiente”.

<sup>27</sup> CHASE, Oscar. *Law, culture and ritual*. New York: New York University Press, 2005, p. 136. “*They conclude, “in the long run, we believe that the relationship between the structure and culture is circular: structural relationships affect cultural values, which in turn affect structural relationships. This mutual causality helps to create stability. Institutions and values tend to reinforce each other. The conciliatory and inquisitorial features of Japanese disputing thus reinforce the values of hierarchy and social solidarity”.*

<sup>28</sup> FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. *A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em Processos de Competência Originária*. São Paulo: Dialética, 2022, p. 109. “A chave de acesso do Judiciário para a intervenção direta no ciclo de políticas públicas deve ser através de remédios fracos, chamando e incentivando diversos órgãos a promover uma superação de um estado de coisas não ideal. Isto posto, o Poder Judiciário deve servir como verdadeiro centro promocional de sinergia para superação do estado inconstitucional de coisas em buscas de resultados holísticos positivos de avanços na política pública adormecida e ineficiente”.

<sup>29</sup> PARKIN, J. *Op. cit.* p. 219.



No caso das pessoas jurídicas de direito público, a condição excepcional da intervenção judicial, corretamente apontada por Luiz Fernando Pereira<sup>30</sup>, ganha contornos ainda mais relevantes. Parcela da literatura jurídica aponta o risco de a medida promover a debilitação política da Administração Pública, na medida em que criaria incentivos para que esta deixasse de opor-se à intervenção, com o objetivo de afastar-se do ônus de gerir instituições desestruturadas, bem como deslocar a responsabilização quanto a eficiência da gestão pública para o Poder Judiciário. No mesmo passo, também se aponta o perigo da intervenção constituir na usurpação do poder democraticamente eleito<sup>31</sup>.

A análise quanto a admissibilidade da intervenção também deve levar em consideração a separação dos poderes, cuja clássica compreensão abrange três características: a mesma pessoa não pode pertencer a mais de um dos três poderes do Estado; um órgão não deve controlar ou interferir no funcionamento dos demais; e os órgãos não devem exercer a função de outro<sup>32</sup>. Entretanto, a literatura jurídica tem criticado este conceito tradicional, de forma a apontar que o mais relevante é que o núcleo da separação de poderes deve assegurar a democracia, o profissionalismo da Administração Pública, e a proteção dos direitos fundamentais<sup>33</sup>.

Em qualquer situação, é imprescindível considerar os limites da intervenção, sopesando a tutela do direito material com outros direitos fundamentais. Igualmente, no caso dos entes públicos, é imprescindível reconhecer que haverá a necessidade de se conciliar a satisfação do direito material com o regime jurídico de direito público. Desta forma, sobretudo em decorrência da separação de poderes, a doutrina tem sustentado que qualquer medida que implique no afastamento de servidores públicos se revestirá de caracteres excepcionais<sup>34</sup>. Da mesma maneira, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix

<sup>30</sup> PEREIRA, Luiz Fernando C. *Medidas urgentes no Direito Societário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 211.

<sup>31</sup> LUEDTKE, Carolyn Hoecker. *Innovation or Illegitimacy: Remedial Receivership in Tinsley v. Kemp Public Housing Litigation*. v. 65, n. 3, 2000, p. 703.

<sup>32</sup> FENWICK, Helen. PHILLIPSON, Gavin. *Texts, cases & material on public law & human rights*. 2. ed. London, Sydney, Portland, Oregon: Cavendish, s/d, p. 104-103.

<sup>33</sup> ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. Harvard law review, v. 113. p. 639/640, January 2000, n. 3.

<sup>34</sup> LUEDTKE, C. *Op. cit.* p. 679. “Because displacement of elected or appointed officials running a public institution is the second most drastic available to a judge, it must be ordered only when the violation justifies such an extraordinary response. Courts can only use receivership as a mechanism of “last resort”. (...)”.



Jobim apontam que não se pode admitir que o titular do poder executivo seja afastado por decisão judicial, em razão do procedimento próprio estabelecido pela Constituição Federal (arts. 34 a 36)<sup>35</sup>.

Rodrigo Gismondi aponta que na hipótese de intervenção fiscalizatória, não haverá óbices à sua decretação, de forma a tornar possível a sua fixação mesmo em relação aos órgãos de natureza política<sup>36</sup>.

De todo modo, em razão da possibilidade de estabelecer gradações quanto ao nível de intervenção promovida, a atividade executiva desenvolvida pelo órgão jurisdicional se aproximará, na maioria das vezes, de operações de articulação e fiscalização, ao invés de comandos hierarquizados. Por isso, ao oposto de determinações decididas unilateralmente pelo órgão jurisdicional, será possível que os próprios envolvidos construam programas e etapas. Neste sentido, é natural que a execução ocorra de forma negociada, com a participação ativa das partes, bem como de terceiros que serão afetados pelas atividades a se concretizar<sup>37</sup>.

Para obter a colaboração das partes, pode ser essencial a utilização dos instrumentos de pressão positiva, em que se oferece vantagem ao executado, em troca de sua cooperação. Esses meios podem incluir isenção de honorários, e prazos mais dilatados para implementação de projetos<sup>38</sup>.

Se nos processos individuais já se torna evidente que a excessiva centralização de atos sob a responsabilidade do magistrado é a causa de entraves à tutela jurisdicional executiva<sup>39</sup>, no âmbito dos processos estruturantes também se deve admitir, com maior razão, a possibilidade do exercício de parcela da atividade executiva por terceiros, ainda que correspondam estes a pessoas jurídicas de direito privado. A complexidade dos processos

<sup>35</sup> ARENHART, S. C. OSNA, G. JOBIM, M. F. *Op. cit.*, p. 273; TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 278.

<sup>36</sup> GISMONDI, Rodrigo. *Processo Civil de interesse público e medidas estruturantes. Da execução negociada à intervenção judicial*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 288.

<sup>37</sup> ARENHART, S. OSNA, G. JOBIM, M. F. *Op. cit.* p. 66.

<sup>38</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 258/259. ABREU, Rafael Sirangelo de. *Incentivos processuais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 151.

<sup>39</sup> GRECO, Leonardo. *Comentários ao Código de Processo Civil. Vol. XVI*. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 33.



estruturais exige a presença de profissionais especializados para que seja possível a efetiva tutela do direito material<sup>40</sup>.

Existem, no direito brasileiro, diversos exemplos, com variável grau de sucesso, referentes a criação de entidades para o desempenho de funções auxiliares no curso da implementação de soluções negociadas. Assim, por exemplo, o grupo Oi, no curso de recuperação judicial, contratou uma fundação para criar uma plataforma digital com o objetivo de promover a mediação com milhares de credores, oriundos de diferentes localidades pelo Brasil. Do mesmo modo, em decorrência do recente evento da ruptura da barragem no Rio Doce, foi constituída a Fundação Renova, a partir de termo de ajustamento de conduta firmado entre as empresas Samarco, Vale do Doce e BHP Billiton com a União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como suas autarquias<sup>41</sup>.

Nos Estados Unidos, a atuação dos magistrados diretamente na efetivação do direito material através de atos executivos, nos processos estruturais, não se faz de forma direta. Assim, o juiz pode se valer de inúmeros auxiliares, como o *master*, *monitor*, *mediator*, *administrator* e *receiver*, cada um com variável grau de intervenção em relação ao executado<sup>42</sup>. Em algumas hipóteses, tais indivíduos são servidores públicos, mas em grande parte correspondem a pessoas vinculadas a empresas privadas<sup>43</sup>. A participação destes agentes mostra-se essencial para que ocorra o efetivo cumprimento das medidas estruturantes, e a experiência norte americana pode, em grande medida, fornecer importantes subsídios para o tratamento da matéria na realidade brasileira<sup>44</sup>.

Na Argentina, no conhecido caso “Mendoza”, foi estabelecido um sistema de monitoramento da implementação da decisão, no qual coube à Auditoria Geral da Nação controlar a atribuição de fundos e a execução orçamentária de tudo o que tivesse relação com o programa a ser cumprido<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> BAUERMANN, D. *Op. cit.* p. 80.

<sup>41</sup> CABRAL, Antônio do Passo. ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. In.: Revista de Processo, ano 44, vol. 287, janeiro/2019, p. 449.

<sup>42</sup> BAUERMANN, D. *Op. cit.* p. 81/82.

<sup>43</sup> LUEDTKE, C. *Op. cit.* p. 680. “(...) Courts have named two different types of receivers – either a government official or a private individual, often acting under the auspices of a for-profit company. (...)”.

<sup>44</sup> GRECO, Leonardo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. XVI. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 34.

<sup>45</sup> VERBIC, F. *Op. cit.* p. 421.



Tal medida, que autonomiza os instrumentos de acompanhamento da implementação das medidas, é relevante para evitar que descumprimentos ocorram<sup>46</sup>, bem como confere maior dinamismo ao monitoramento da execução. Do mesmo modo, a criação de entidades externas ao judiciário pode contribuir para superar relevantes críticas aos processos estruturais, notavelmente a dificuldade do Poder Judiciário dispor de quadro especializado nas áreas necessárias, e a ausência de vocação para planejar políticas públicas<sup>47</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do marco teórico delineado, bem como dos problemas inicialmente postos, conclui-se que a intervenção judicial é medida que possibilita relevante incremento na efetividade da tutela jurisdicional executiva, na medida em que possui grande flexibilidade para adequar-se a realidade do caso concreto. Neste sentido, a utilização de técnicas interventivas de monitoramento poderá reduzir a assimetria informacional entre os litigantes, possibilitando melhor compreensão quanto aos resultados possíveis de serem alcançados, e a consequente obtenção de soluções consensuais no curso da execução, que poderão colaborar, em razão de sua própria natureza, para um maior grau de cumprimento das medidas pelo executado.

Ademais, deve-se reconhecer a admissão da intervenção judicial pelo ordenamento jurídico brasileiro como medida sub-rogatória, que poderá ser fixada com fundamento na cláusula geral de atipicidade dos meios executivos (CPC, art. 139, VI). A utilização desta técnica processual, como medida executiva aplicada aos entes públicos, não viola a separação de poderes, pois se trata de instrumento menos invasivo do que os tradicionalmente aplicáveis no processo coletivo brasileiro, e que permitirão ao julgador melhor compreender as reais dificuldades da Administração Pública na implementação de

---

<sup>46</sup> ARENHART, S. C. OSNA, G. JOBIM, M. F. *Op. cit.* p. 252. “Porém, no intuito de evitar que tais situações possam ocorrer, nada obsta que o processo estrutural crie instrumentos externos de fiscalização e acompanhamento, que possam perenizar-se independentemente da atuação jurisdicional e que mantenham sua atividade independentemente do processo de onde. Autonomizar instrumentos de acompanhamento das reformas institucionais pode constituir em importante ferramenta para que o processo judicial possa ser concluído, mantendo-se tranquila a certeza de que os problemas inicialmente enfrentados não voltarão a ocorrer”.

<sup>47</sup> BAUERMANN, D. *Op. cit.* p. 93.



decisões judiciais. Não obstante, deve-se atentar que a intervenção permanece excepcional, e não pode implicar no afastamento dos chefes de poderes, que se encontram sujeitos exclusivamente ao modelo de responsabilização previsto na Constituição.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. Harvard law review, v. 113. p. 639/640, January 2000, n. 3.
- ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. In.: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodvm, 2021, p. 1047-1072.
- \_\_\_\_\_. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. OSNA, Gustavo. *Cumprimento de sentenças coletivas: da pulverização à molecurização*. In.: Revista de Processo, v. 222, p. 41-64, 2013.
- \_\_\_\_\_. *A doutrina brasileira da multa coercitiva - três questões ainda polêmicas*. In: MEDINA, José Miguel Garcia. CRUZ, Luana Pedrosa Pedrosa de Figueiredo. CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. (Org.). *Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 535–549.
- \_\_\_\_\_. *A intervenção judicial e o cumprimento da tutela específica*. In.: Revista Jurídica. Porto Alegre, v. 385, p. 45-60, 2009.
- \_\_\_\_\_. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- BAUERMANN, Desirê. *Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012.
- CABRAL, Antônio do Passo. ZANETI JR., Hermes. *Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. In.: Revista de Processo, ano 44, vol. 287, p. 445-483, janeiro/2019.
- CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. In.: Harvard Law Review, vol. 89, no. 7, pp. 1281-1316.
- DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturantes e o estado de coisa inconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2019.
- FELDMAN, Stuart P. *Curbing the Recalcitrant Polluter: Post-Decree Judicial Agents in Environmental Litigation*. Boston College Environmental Affairs law Review., v. 18, n. 4, p. 809–839, 1991.



- FENWICK, Helen. PHILLIPSON, Gavin. *Texts, cases & material on public law & human rights*. 2. ed. London, Sydney, Portland, Oregon: Cavedish, s/d.
- FRAJDENBERG, Charles Pachciarek. *A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária*. São Paulo: Dialética, 2022.
- GISMONDI, Rodrigo. *Processo civil de interesse público e medidas estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2018.
- GOHIN, Olivier. *Contentieux administratif*. 5ª ed. Paris: Lexis Nexis, 2007.
- GRECO, Leonardo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. XVI. São Paulo: Saraiva, 2020.
- \_\_\_\_\_. *O processo de execução*. V.I. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Execução indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- LUEDTKE, Carolyn Hoecker. *Innovation or Illegitimacy : Remedial Receivership in Tinsley v . Kemp Public Housing Litigation*. In.: Missouri Law Review, v. 65, n. 3, p. 655–706, 2000.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- \_\_\_\_\_. *A jurisdição no estado contemporâneo*. In.: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). Estudos de Direito Processual Civil: homenagem ao professor Egas Dirceu Moniz de Aragão. São Paulo: revista dos Tribunais, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Tutela inibitória*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Tutela específica*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- PARKIN, Jason. *Aging injunctions and the legacy of institutional reform litigation*. In.: Vanderbilt Law Review, v. 70, n. 1, p. 167–220, 2017. Disponível em: <<http://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/1055/>>.
- PEREIRA, Luiz Fernando C. *Medidas urgentes no direito societário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. HILL, Flávia Pereira. *Medidas estruturantes nas ferramentas de cooperação jurídica internacional*. In: ARENHART, Sérgio Cruz.; JOBIM, Marco Félix. (Orgs.). Processos estruturais. Salvador: Juspodvm, 2021,



---

p. 559–604.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluriindividuais*. Curitiba: CRV, 2017.

RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administrative*. 2ª ed. Paris: Hachette, 2007.

SABEL, Charles F. SIMON, William H. *Destabilization rights: How public law litigation succeeds*. Harv. L. Rev., v. 117, p. 1016/1101, 2003.

TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

TARUFFO, Michele. *A atuação executiva dos direitos: perfis comparados*. In.: *Processo civil comparado: Ensaios*. Trad. MITIDIERO, Daniel. São Paulo: Marcial Pons, 2016.

VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na república da Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia destas decisões. *Revista de Processo*, v. 305, n. 45, p. 403, 2020.

VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. 2019.

VITTORELLI, Edilson. *Processo Civil estrutural*. 2ª ed. Salvador: Juspodvm, 2021.

\_\_\_\_\_. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. In: *Revista de Processo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, nº. 284, 2018.