

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL**

VICTÓRIA FRANCO PASQUALOTTO

PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

PORTO ALEGRE

2018

VICTÓRIA FRANCO PASQUALOTTO

PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin

Porto Alegre

2018

VICTÓRIA FRANCO PASQUALOTTO

PROCESSOS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em 11 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin
Orientador

Prof. Dr. Arthur Thompsen Carpes

*Aos meus pais, que nasceram de novo
durante a elaboração deste trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho marca a conclusão de etapa muito importante de minha vida, de grandes aprendizados e desenvolvimento, pessoal e profissional. Isso foi possível graças ao suporte de várias pessoas que estiveram ao meu lado nesses últimos cinco anos e também fazem parte desta trajetória.

Agradeço aos Professores de Processo Civil da Faculdade de Direito da UFRGS por terem despertado em mim o interesse pela área e muito contribuído em minha formação acadêmica. Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin, pelo incentivo à pesquisa, pelas recomendações, correções atentas, indicações de bibliografia, por sempre se mostrar prestativo, pelo exemplo de profissional e pessoa.

Agradeço ao meu chefe no Ministério Público Federal, Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart, que me apresentou a temática dos Processos Estruturais, especialmente sob a perspectiva do procedimento, abordagem pouco explorada no direito brasileiro. Suas obras tiveram grande influência neste trabalho.

Agradeço aos meus pais e a minha irmã, grandes apoiadores deste trabalho, que se desenvolveu em um período difícil de nossas vidas. A força de vontade e coragem de vocês é motivo de muito orgulho e inspiração. Este trabalho é dedicado a vocês.

Agradeço a meu namorado, Daniel, que esteve ao meu lado em todos os momentos desse processo. Obrigada pelo apoio incondicional, amor, respeito e admiração mútuos. É uma grande alegria compartilhar a vida com alguém tão especial.

Agradeço também a todos os familiares e amigos que fizeram parte deste ciclo de cinco anos, tornando-o muito mais feliz. Agradeço, por fim, a Deus, por todas as oportunidades que tem me dado, dentre elas, a realização deste sonho.

*The principles announced in that decision and the obedience of the States to them, according to the command of the Constitution, are indispensable for the protection of the freedoms guaranteed by our fundamental charter for all of us. **Our constitutional ideal of equal justice under law is thus made a living truth.***

Supreme Court of The United States, *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958), em referência à decisão proferida em *Brown v. Board of Education of Topeka* (1954).

RESUMO

Este trabalho pretende esclarecer como surgiu a ideia de Processo Estrutural no Direito Processual Civil, do direito comparado ao brasileiro. É realizada breve digressão histórica sobre modo como o Direito Processual Civil se desenvolveu à luz da evolução dos direitos que são tutelados por meio dele. A consciência do descompasso dessa relação, diante do reconhecimento da existência de interesses multipolares e conflitos complexos, foi o contexto de desenvolvimento do Processo Estrutural. Esse, ocorreu a partir da década de 50 nos Estados Unidos, mas apenas no início do século XXI no Brasil. Catalogam-se as diferentes expressões utilizadas para denominar este novo processo, adotando-se, simplesmente, “Processo Estrutural”. São constatadas dificuldades na elaboração de um conceito, de modo que o estudo fica centrado em suas características fundamentais. Dentre elas, é possível identificar i) seu caráter multipolar; ii) efeitos prospectivos; iii) flexibilização procedimental; iv) abertura do princípio da demanda e v) amplitude na fase de execução. Sua aptidão e importância enquanto meio adequado de tutela jurisdicional dos conflitos multipolares complexos, na prática, é evidenciada a partir do caso *Mendoza*, na Argentina. A doutrina aponta dispositivos do CPC/15 que podem servir de amparo para a consagração do Processo Estrutural no ordenamento brasileiro. Há também, um projeto de lei que pode ajudar na tarefa. Contudo, entende-se que a verdadeira internalização da ideia de Processo Estrutural no país já está ocorrendo por meio da atuação do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Processo Estrutural – Tutela Coletiva - Conflitos Multipolares Complexos – Controle judicial de políticas públicas. – Devido Processo Legal

ABSTRACT

The present study intends to show who the idea of Structural Injunction emerged first in comparative law, then in Brazil. It is made a short analysis about how Procedural Law evolved due to the evolution of Civil Rights. The awareness of a mismatch in the evolution of both Procedural Law and Civil Rights was the background for the development of the Structural Injunction. It arose in the United States in the 50's but only in the beginning of the 21st century in Brazil. The different expressions used to identify this new way of litigation are catalogued. In this study, it is called simply "*Processo Estrutural*". Many difficulties in the elaboration of a concept were detected. For this reason, this study is focused on the fundamental characteristics of this procedure. Among them, it is possible to identify: i) its multipolar nature; ii) prospective effects; iii) flexibilization of the forms; iv) the judge is not constrained to the initial request of the parts; v) flexible and broadly implementation of the decisions. The importance and capacity to deal with multipolar complex conflicts, in practice, is confirmed by the analysis of *Mendoza's* case, in Argentina. In Brazil, the authors indicate provisions in Procedural Code of 2015 that can be used to justify the adoption of Structural Injunctions in Brazil's legal system. There's also a bill about this subject that can help in this task. However, we believe that the Structural Injunctions are already being adopted in Brazil through the judge's practice.

Keywords: Structural Injunctions – Class action- Multipolar Complex Conflicts – Judicial Control of Public Policies

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
PARTE I. O PROCESSO CIVIL ENTRE LITÍGIOS TRADICIONAIS E LITÍGIOS MULTIPOLARES COMPLEXOS	
1. O PROCESSO CIVIL E A REALIDADE SOCIAL: DO SÉCULO XIX AO SÉCULO XX	9
1.1. Os Litígios Tradicionais e o Processo Civil Individual.....	9
1.2. O Advento dos Novos Direitos, a Tutela dos Direitos Coletivos, a Tutela Coletiva dos Direitos e a Resposta do Código de 2015.....	13
2. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO UMA FORMA PARTICULAR DE VIABILIZAR TUTELA DOS DIREITOS	21
2.1. O Surgimento do Tema e o Problema da sua Definição.....	22
2.2. O Processo Estrutural entre a Tutela dos Direitos Coletivos e a Tutela Coletiva dos Direitos	28
PARTE II. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA AOS LITÍGIOS MULTIPOLARES COMPLEXOS	
1. O DIREITO AO DEVIDO PROCESSO ESTRUTURAL: DA RIGIDEZ À ADEQUAÇÃO	29
1.1. Do Direito ao Devido Processo Individual ao Direito ao Devido Processo Estrutural	29
1.2. As Características do Processo Estrutural	30
2. O PROCESSO ESTRUTURAL E OS DIREITOS CARENTES DE EFETIVIDADE	37
2.1. O Campo Típico do Processo Estrutural: o Exemplo do Caso <i>Mendoza</i>	37
2.2. A Experiência Brasileira.....	49
CONCLUSÃO.....	59
REFÊRENCIAS.....	61

INTRODUÇÃO

No atual estágio de desenvolvimento do Processo Civil no Estado Democrático de Direito, não é mais possível concebê-lo dissociado da realidade social. É necessário, então, que o Direito Processual Civil seja pensado à luz dos princípios constitucionais que o informam e os problemas que a realidade apresenta, a fim de que possa prestar tutela adequada efetiva e tempestiva aos direitos. O trabalho parte de uma constatação: o processo civil tradicional brasileiro, tanto individual como coletivo, não possui aptidão para atender às particularidades dos conflitos multipolares, de elevada complexidade que existem na sociedade. Para responder a esse problema, apresenta-se solução que a doutrina buscou no direito estadunidense, a ideia de Processo Estrutural. Em um primeiro momento, investiga-se contexto histórico em que surgiu a ideia de Processo Estrutural, as diferentes terminologias adotadas para designar o fenômeno e a dificuldade em estabelecer um conceito. Após, demonstra-se no que se diferencia do processo civil tradicional da perspectiva do devido processo legal e adequação. São apresentadas suas características fundamentais e analisada sua aplicação a partir do caso *Mendoza*, na Argentina. Por fim, são estudados os fundamentos que a doutrina apresenta para justificar a adoção dos Processos Estruturais no ordenamento brasileiro, qual seria sua base normativa e casos em que suas características foram adotadas pelo Poder Judiciário brasileiro. A metodologia aplicada à pesquisa é preponderantemente comparatística, com revisão bibliográfica e análise de jurisprudência.

PARTE I. O PROCESSO CIVIL ENTRE LITÍGIOS TRADICIONAIS E LITÍGIOS MULTIPOLARES COMPLEXOS

1. O PROCESSO CIVIL E A REALIDADE SOCIAL: DO SÉCULO XIX AO SÉCULO XX

Depois de um grande período em que o processo civil era pensado como simples apêndice do direito material, o que o tornava mais sensível à realidade social por conta dessa sua estreita relação, o processo civil perdeu essa sintonia, dela se afastando. Assim, foi preciso posteriormente retomar os laços entre o processo civil e a realidade social a fim de que esse pudesse desempenhar seu papel de meio para prestação de uma tutela adequada e efetiva aos direitos¹ e, no que agora interessa, como forma de dar resposta aos litígios multipolares complexos.

1.1. Os Litígios Tradicionais e o Processo Civil Individual

Como observa a doutrina, os litígios tradicionais apresentam um modelo bipolar: estão estruturados a partir da disputa entre dois particulares com interesses diametralmente opostos². Esses litígios tradicionais, que envolvem principalmente uma discussão entre duas pessoas sobre bens por força de obrigações e contratos, acabaram moldando um processo civil bipolar, individual, patrimonialista e repressivo, despreocupado com outras espécies de direitos³.

Esse modelo bipolar, individualista, patrimonialista e repressivo acabou encontrando no Brasil sua maior expressão no Código de 1973, que parte da doutrina chama de Código Buzaid (devido ao nome do autor do seu Anteprojeto, Alfredo Buzaid)⁴. Essas características do Código Buzaid são importantes, porque mostram justamente a impossibilidade de se prestar tutela aos novos direitos tão-somente com o seu emprego.

Abram Chayes, em clássico ensaio sobre o tema, elenca características do que entende por modelo tradicional de litigância entre particulares, por ele denominado como *bipolar*: i)

¹ Para uma análise dessa história do processo civil colocando em evidência sua relação com o direito material e a realidade social, por todos, MITIDIERO, Daniel, **Colaboração no Processo Civil – Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 29-52, com a citação de vários autores, dentre os quais se destacam Cândido Rangel Dinamarco e Carlos Alberto Alvaro de Oliveira.

² “*The lawsuit is bipolar. Litigation is organized as a contest between two individuals or at least two unitary interests, diametrically opposed, to be decided on a winner-takes-all basis.* CHAYES, Abram, **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1282.

³ Assim, MITIDIERO, Daniel. **O Processualismo e a Formação do Código Buzaid**, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. I.

⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. I.

bipolaridade: o conflito de fundo se dá entre dois particulares, ou dois interesses diametralmente opostos, sob a lógica de que “o vencedor fica com tudo”; ii) retrospectividade: a controvérsia a ser resolvida é sobre uma série de eventos ocorridos no passado. O processo, assim, tem por escopo responder se esses eventos ocorreram e, em caso afirmativo, quais as consequências para as partes; iii) o direito e o remédio são interdependentes. O remédio a ser adotado deriva da violação ao direito, sob a premissa de que o autor será recompensado na extensão do dano causado pelo réu, como o adimplemento de contrato ou na responsabilidade civil, “pagando” o valor do dano; iv) o processo é um episódio contido em si mesmo: seus efeitos estão limitados às partes e a prolação da sentença encerra a atividade judicial; v) o processo é iniciado pelas partes e por elas controlado. O Juiz é um árbitro neutro da atividade das partes, responsáveis pela condução do processo, e só age para decidir questões de direito e quando provocado. Por fim, afirma que esse modelo tradicional não se coaduna com os litígios que tem predominado nas Cortes Federais dos Estados Unidos: conflitos envolvendo direitos constitucionais e efetivação de *políticas públicas* (termo que concebe com amplo significado, abrangendo conflitos que tenham impacto social)⁵.

Semelhantes características marcaram o Código de Processo Civil de 1973 no Brasil. Sobre o aspecto do individualismo, assim observa Daniel Mitidiero:

O individualismo do Código Buzaid é patente. Não tendo compromisso com **questões de cunho social e metaindividuais**, a que o Código Beviláqua e o espírito dos Oitocentos não acudiam, Alfredo Buzaid desenhou um sistema para tutela dos direitos partindo do pressuposto da **afirmação de um litígio entre duas pessoas em juízo, supondo-o ainda do tipo obrigacional**, permitindo no máximo a intervenção de terceiros, individualmente considerados, que se julguem com interesse jurídico, que se afirmem titulares de direito sobre a *res in iudicium deducta* ou que apresentem determinadas ligações com o direito posto em causa. Assim o é porque a regra de legitimação para causa no Código Buzaid está em que tão-somente o titular do direito material afirmado em juízo tem legitimidade para propor ação para sua proteção judicial, sendo excepcional, dependendo de expressa autorização legal, a possibilidade de propositura de ação em nome próprio para tutela de direito alheio (art. 6º). A coisa julgada, nessa mesma linha, alcança apenas aqueles que foram parte no processo (art. 472)⁶ (grifos nossos).

⁵ CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1282/1283.

⁶ MITIDIERO, Daniel. **O Processualismo e a Formação do Código Buzaid**, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183.

No que agora interessa, importa sublinhar a ideia de que o individualismo foi pensado para a proteção de direitos fundados em relações obrigacionais entre duas pessoas, e não para litígios multipolares. Logo, o processo civil tradicional não conseguia dar resposta para esse tipo de conflito.

Tratando do patrimonialismo do processo civil tradicional, a lição de Daniel Mitidiero também é esclarecedora:

Da mesma maneira, a influência do **patrimonialismo** na formação do Código Buzaid salta aos olhos. (...). Segundo, pelo **caráter patrimonial de toda a execução** do Código Buzaid. Para confirmá-lo, basta perceber que, a fim de disciplinar a execução em geral (Livro II, Título I), Alfredo Buzaid discorre sobre a responsabilidade patrimonial do executado (Livro II, Título I, Capítulo IV), pontuando que o executado responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei (art. 591). A suposição aí é igualmente evidente: na **ótica do legislador, toda e qualquer execução, no fundo, tem por objeto bens**, que respondem pelo cumprimento da prestação exigida em juízo. A patrimonialidade do Código Buzaid deixa antever, ainda, a orientação do legislador de **mercantilização dos direitos**, reduzindo todas as situações substanciais a situações patrimoniais exprimíveis em pecúnia. Vale dizer: em esperar, como resultado padrão do processo, uma tutela jurisdicional pelo equivalente monetário. Trata-se de fato perfeitamente compreensível se tivermos presente o dogma da equivalência das prestações materiais sobre o qual erigido o *Code Civil* e daí o espírito dos Códigos Oitocentistas, dentre os quais se ensarta inequivocamente o Código Beviláqua⁷ (grifos nossos).

As consequências mais claras disso tudo na estruturação do processo civil tradicional também são apontadas por Daniel Mitidiero:

O que determina a patrimonialidade executiva, no fundo, é a sacralização da autonomia individual e de sua incoercibilidade (*nemo ad factum praecise cogi potest*). Por debaixo da patrimonialidade pulsa, na verdade, a proteção ao valor liberdade individual. A concretização deste valor no processo civil tem duas direções. A primeira está em **limitar a execução apenas ao patrimônio do executado, com medidas sub-rogatórias que, por definição, não lhe forcem a vontade**. Não é possível, em outras palavras, coagir a vontade do executado, exigindo-se a sua colaboração para obtenção da tutela jurisdicional. A jurisdição é uma atividade substitutiva, que independe da atividade do executado. A execução é promovida pelo Estado – o executado apenas sobre a execução, submetendo-se. A execução é

⁷ MITIDIERO, Daniel. **O Processualismo e a Formação do Código Buzaid**, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183, com apoio principalmente em Ovídio Baptista da Silva e Luiz Guilherme Marinoni.

forçada. A segunda, que as técnicas processuais executivas, voltadas à agressão do patrimônio do executado, estão todas previstas em lei. São técnicas processuais típicas. A razão deste posicionamento é singela: ‘as formas do processo sempre foram vistas como ‘garantias das liberdades’’. Com a previsão legal de técnicas processuais executivas, exclui-se qualquer outra maneira de agressão à esfera jurídica da parte, realizando-se o ideal de não-intervenção do Estado nos domínios do indivíduo, salvo quando expressamente autorizado em lei. Trata-se de simples especificação do valor liberdade no processo civil, caríssima ao constitucionalismo liberal triunfante na Revolução Francesa e que inspirou o *Code Civil*, chegando por essa mão ao direito brasileiro”⁸ (grifos nossos).

Essa característica do processo civil tradicional é decisiva para demonstração da sua inaptidão para tratar dos litígios complexos. Se, como veremos, os litígios complexos exigem também execução sobre a vontade (a fim de pressionar a vontade do responsável pelo ato ilícito ou pelo fato danoso), então fica igualmente evidente a necessidade de superação do processo civil tradicional.

Por fim, a doutrina também chama atenção para o fato de o processo civil tradicional, porque preocupado apenas com litígios bipolares patrimoniais, limitar-se a viabilizar uma tutela repressiva contra o dano:

Enfeixando as características gerais do Código Buzaid, pode-se afirmá-lo como um sistema processual civil totalmente dominado pela **ideia de dano e ordenado à prestação de uma tutela jurisdicional tão-somente repressiva**. O conceito de ato ilícito pressuposto no Código Beviláqua obviamente concorreu em enorme medida para este caráter puramente sancionatório da atividade jurisdicional na legislação de 1973. Para o legislador civil de 1916, ato ilícito constituía o ato contrário a direito, praticado com dolo ou culpa, por ação ou omissão, de que decorria dano a alguém (art. 159). Fica patente a confusão entre ato ilícito, fato danoso e responsabilidade civil. A confusão entre estes conceitos, dentre outras contingências, impediu o legislador de identificar e disciplinar uma tutela jurisdicional preventiva voltada à inibição, reiteração ou continuação de um ato ilícito ou de seus efeitos. Impediu, da mesma forma, de identificar e viabilizar uma tutela jurisdicional repressiva voltada tão-somente à remoção do ilícito ou de seus efeitos. Observando-se de perto o Código Buzaid, constata-se com facilidade que nele não se surpreende nenhum dispositivo idôneo à viabilização de uma tutela preventiva, especialmente mediante abstenções. Poder-se-ia supor que o art. 642 teria o condão de patrocinar a realização de abstenções em juízo, já que abre a Seção II (da obrigação de não fazer), Capítulo III (da execução das obrigações de fazer e de não fazer), Título II (das diversas espécies de execução)

⁸ MITIDIERO, Daniel. **O Processualismo e a Formação do Código Buzaid**, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183, com apoio principalmente em Ovídio Araújo Baptista da Silva e Luiz Guilherme Marinoni.

do Livro II (do processo de execução) do Código. Pela sua simples leitura, porém, percebe-se que o legislador ali disciplina não a imposição judicial de uma abstenção, o que permitiria a viabilização de uma tutela preventiva, como seria de se esperar pela rubrica em que se insere, **mas a simples possibilidade de desfazimento de algo realizado de maneira indevida**. Vale dizer: no lugar de instrumentalizar a realização de uma tutela preventiva, nosso legislador previu simplesmente a prestação de uma tutela repressiva. O processo padrão para tutela dos direitos encampado pelo Código Buzaid não foi, em nenhum momento, pensado para prestar tutela jurisdicional atípica contra o ilícito, nem para possibilitar uma tutela preventiva atípica aos direitos”⁹(grifos nossos).

Muitos litígios que demandam um processo estrutural não estão centrados na reparação de um dano. Esses litígios exigem a sucessiva remoção de um estado de coisas inconstitucional (por exemplo, a situação dos presídios brasileiros e dos argentinos, como revela o clássico caso *Verbitsky*¹⁰, na Argentina), de modo que a tutela pretendida é voltada contra o ato ilícito. Isso revela a necessidade, também sob essa ótica, de superar o processo civil tradicional.

1.2. O Advento dos Novos Direitos, a Tutela dos Direitos Coletivos, a Tutela Coletiva dos Direitos e a Resposta do Código de 2015

A partir da metade do século XX, os litígios tradicionais começaram a conviver com outras espécies de litígios, oriundos do reconhecimento de novos direitos. Especialmente no que interessa à presente monografia, a luta pelos *civil rights* nos Estados Unidos evidenciou o conflito mais emblemático a respeito do assunto: o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*¹¹ como será explorado adiante.

Esses novos direitos logo mostraram a necessidade de se pensar em um novo processo civil. Litígios complexos e multipolares, como aqueles oriundos do reconhecimento ao direito

⁹ MITIDIERO, Daniel. O Processualismo e a Formação do Código Buzaid, **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183, com apoio principalmente em Ovídio Araújo Baptista da Silva e Luiz Guilherme Marinoni. Ver também, extensamente: MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁰ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Verbitsky, Horacio S/ Habeas Corpus**. Julgado em 03.05.2005. Disponível em: <<http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf>>. Acesso em nov. 2018.

¹¹ UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. **Case File for Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.** Disponível em: <<https://catalog.archives.gov/id/561058>>. Acesso em: set. 2018.

ao meio ambiente (como é o caso *Mendoza* na Argentina¹²), fizeram com que se tivesse que em primeiro lugar deixar de lado o individualismo e o patrimonialismo, pensando-se em um processo civil capaz de dar tutela aos direitos coletivos (tutela dos direitos coletivos) e aos direitos individuais homogêneos (tutela coletiva dos direitos).

Na *Civil Law*, os estudos a respeito dessa temática aparecem pela primeira vez em 1969 com a publicação do ensaio de Michele Taruffo sobre as *class actions* estadunidenses¹³. Menos de uma década depois, em 1978, Mauro Cappelletti e Bryant Garth demonstram a necessidade de se incorporar definitivamente nos países de tradição romano-canônica as ações coletivas como um meio para responder adequadamente aos novos direitos¹⁴.

A partir do final dos anos setenta e do início dos anos oitenta, a doutrina brasileira desperta para o tema das ações coletivas, principalmente a partir dos trabalhos de José Carlos Barbosa Moreira e Ada Pellegrini Grinover¹⁵. Esses trabalhos inspiram e levam à promulgação da Lei da Ação Civil Pública, em 1985, e do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, que formam a parcela mais importante do microsistema processual coletivo brasileiro¹⁶. Na doutrina, ganha grande destaque a ideia de que o processo coletivo serve tanto para a tutela coletiva dos direitos como para a tutela dos direitos coletivos, apresentada pela primeira vez por Teori Zavascki em 1995¹⁷.

Com o reconhecimento de novos direitos também no Brasil, ganhando destaque também casos envolvendo direito ambiental e de encarceramento em condições inconstitucionais, a doutrina passa a reconhecer a necessidade de se especializar ainda mais o processo coletivo brasileiro, adaptando-o ainda mais às especificidades desses litígios. O Código de 2015, porém, embora tenha avanços importantes a respeito da adequação do procedimento às necessidades do caso concreto¹⁸, não levou em consideração a necessidade de tratar do processo coletivo, sendo insuficiente nesse ponto.

¹² VERBIC, Francisco. **El Remedio Estructural de la Causa “Mendoza”. Antecedentes, Principales Características y Algunas Cuestiones Planteadas durante los Primeros Tres Años de su Implementación**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 287-316

¹³ TARUFFO, Michele. *I Limiti Soggettivi del Giudicato e le Class Actions*, *Rivista di Diritto Processuale*. Padova: Cedam, 1969.

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1978, p. 49-51.

¹⁵ TARUFFO, Michele; MITIDIERO, Daniel. **A Justiça Civil – da Itália ao Brasil, dos Setecentos a Hoje**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 343, 425 e 453.

¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 477-482, vol. III.

¹⁷ ZAVASCKI, Teori. **“Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos”**, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, n. 78; Id., **Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

¹⁸ KLAUS, Klaus. **“O Novo CPC e os Direitos Fundamentais Processuais: uma Visão Geral, com Destaque para o Direito ao Contraditório”**. RUBIN, Fernando; REICHELDT, Luís Alberto (org.), *Grandes Temas do Novo*

A insuficiência do Código de 2015 a respeito dos processos coletivos e, com maior razão, em relação aos processos estruturais, deixa um espaço grande para o trabalho do tema pela doutrina e pelos tribunais.

Ocorre que, se o processo individual não está apto a fornecer tutela a litígios complexos, o mesmo ocorre com o processo coletivo, como argumenta Sérgio Cruz Arenhart.

Com efeito, esse doutrinador¹⁹ aponta que a redução de um conflito multipolar envolvendo políticas públicas, por exemplo, a um modelo bipolar de processo, de dedução da pretensão do autor em face do réu, obscurece o real problema que o litígio encerra: o modo como os recursos públicos como um todo devem ser distribuídos no país. Tomando o exemplo das ações sobre fornecimento de medicamentos, evidencia que o problema da distribuição de recursos no país acaba sendo restringido ao direito fundamental à vida e à saúde do autor por um lado, e de outro, o interesse patrimonial do Estado.²⁰ Além de obscurecer o problema maior e de condicionar a distribuição de recursos públicos à existência de pretensões levadas individualmente a juízo, em vez de facilitar a distribuição dos recursos públicos para efetivação de direitos, pode ser ainda mais prejudicial: vai acabar privilegiando aqueles que a) têm maior compreensão da possibilidade de acionamento do Poder Judiciário para tutela dos próprios interesses (que, a rigor, já são pessoas com melhores condições e, portanto, não são aquelas que mais necessitam de auxílio); b) ajuízam antes demanda judicial - e, aqui, ocorre o fenômeno de "furar a fila" pelo simples fato possuir ordem judicial para tanto e, assim, receber recursos em detrimento de outras pessoas que já estavam aguardando ou necessitam mais; c) detêm o mais alto nível cultural, econômico e social.²¹

Semelhante conclusão é feita por Susana Henriques da Costa e Débora Chaves Martines Fernandes, ao afirmarem, no que tange ao controle judicial de políticas públicas, que sua abordagem *atomizada* traz uma série de problemas. Além de impedir que o administrador possa ter uma visão do "todo", isto é, um panorama completo do conflito, as decisões judiciais podem

Código de Processo Civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 15-51, especialmente p. 23; OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança Jurídica e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

¹⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 476.

²⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 476.

²¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 476.

ter grande impacto em políticas públicas que já estão sendo executadas, privilegiando alguns com medidas que não tem condições de serem universalizadas.²² As autoras ainda atentam para importante conclusão de que “ao conceder determinadas tutelas apenas àqueles que individualmente o acessam, o Poder Judiciário, acaba tornando-se, ele mesmo, um gerador de desigualdades”.²³

Este cenário ajudou a fomentar o estudo dos processos coletivos no Brasil, conforme exposto anteriormente. Contudo, em que pese a existência de inegáveis avanços promovidos pelo microsistema do processo coletivo brasileiro, o *modo* como vem sendo aplicado se releva insuficiente para tutelar adequadamente os chamados novos direitos e interesses metaindividuais.²⁴ Sobre a inadequação do processo coletivo brasileiro para responder a esses conflitos, reporta-se à interessante análise feita por Sérgio Cruz Arenhart:

As ações coletivas por outro lado, também não representam resposta muito melhor. Isso porque, substancialmente, a tutela coletiva brasileira, *grosso modo*, pode ser resumida em um processo “individual”, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade. Em verdade, a tutela coletiva nacional não é, a rigor, uma técnica que permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, o que ela faz é autorizar alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade, defender os interesses desta. Essa proteção, porém, faz-se exatamente do mesmo modo como se realiza a proteção de interesses individuais. Os instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e mesmo o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito.²⁵

De acordo com o autor, o processo coletivo brasileiro não alcançou autonomia principiológica em relação ao processo individual, permanecendo regido e limitado pelos

²² COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 371.

²³ COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 371.

²⁴ COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 372.

²⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 477.

mesmos preceitos. Se a tutela coletiva de direitos foi desenvolvida a partir da concepção de que existem litígios cujo tratamento adequado não é capaz de ser feito pela via individual, dificilmente a aplicação da mesma lógica dos processos individuais oferecerá melhor resposta. E ainda além: chega a ser um contra-senso sua aplicação aos processos coletivos, uma vez que é a própria necessidade de se afastar da lógica individualista que fundamenta sua criação.

Os processos coletivos permanecem regidos pelo princípio da demanda em sua acepção clássica, de que o Estado-Jurisdição está estritamente limitado aos pedidos que são formulados pela parte autora, não sendo permitido julgar fora dos seus limites. Sérgio Cruz Arenhart²⁶ aponta que essa concepção pressupõe que aquele que ingressa com a ação é o titular do direito e, conseqüentemente, quem dele pode dispor. Ocorre que, na tutela dos interesses coletivos, o titular da ação não é o titular do direito. É aquele que se diz representante de uma coletividade e age em nome dela.

Diante desse quadro, aceitar que o juiz está estritamente vinculado aos pedidos desse representante pode causar prejuízos incontáveis aos representados (vale dizer, os titulares do direito), uma vez que o autor da ação talvez nem sempre atue tutelando o melhor interesse da coletividade. Pode ser que se valha do processo para tutelar interesse próprio ou, inclusive, da parte contrária, sem precisar arcar com as conseqüências de seus atos. As conseqüências de sua má atuação recairão diretamente sobre os titulares do direito debatido em juízo, que sequer tiveram oportunidade de participar do processo.

Importante considerar aqui também, que o processo coletivo brasileiro não possui (assim como o argentino²⁷) instrumentos efetivos de controle da representatividade adequada. controle de representatividade adequada.²⁸ Não há, no país, desenvolvimento de mecanismos aptos a verificar se o indivíduo que vai à juízo é efetivamente aquele que possui melhores condições de agir em nome da coletividade e tutelar seus interesses. Por essa razão Sérgio Cruz Arenhart afirma que a representação no processo coletivo brasileiro é muito mais aparente que

²⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 478.

²⁷ VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 313.

²⁸ COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 372.

real²⁹. Com base em exemplo envolvendo o Ministério Público Federal prossegue o autor paranaense:

Com efeito, um agente do Ministério Público, por exemplo, pelo simples fato de sê-lo, está inquestionavelmente legitimado à tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo e, em consequência, passa a ter a prerrogativa de dizer – *sem sequer ser obrigado a consultar qualquer membro da comunidade ou da coletividade como um todo, ou mesmo sem nem mesmo dar a oportunidade a esses grupos ou à sociedade manifestar-se previamente* – aquilo que a sociedade precisa, deseja ou exige. Paradoxalmente, portanto, o processo coletivo *aliena* exatamente o grupo que é protegido, na medida em que não permite sua participação direta, mas apenas autoriza a presença no processo dos entes legitimados para a tutela desses grupos. E faz tudo isso segundo a mesma lógica da tutela individual ou seja, segundo um processo *bipolarizado*, onde necessariamente se veem posições antagônicas em que uma deve prevalecer sobre a outra.³⁰

Como o autor acertadamente expõe, pode haver situações em que o representante poderá agir inclusive em contrariedade aos interesses da coletividade. Assim como ocorre com o membro do Ministério Público, há legitimados que não apenas prescindem de autorização dos representados para ingressar em juízo, como também sequer precisam consultá-los antes de ajuizar a ação.

A questão da falta de representatividade adequada se relaciona diretamente com outro princípio processual, aplicado do processo individual ao coletivo sem devidas adaptações: o princípio dispositivo. A correlação feita entre "autor da ação – titular do direito", também admite prerrogativas de dispor do direito no processo coletivo: decidir se vai ou não recorrer de decisão judicial, se vai produzir determinada prova, se vai requerer o cumprimento da sentença, dentre outras. A possibilidade de gerar prejuízo à coletividade pela má atuação do legitimado ativo, de acordo com Sérgio Cruz Arenhart, teria fundamento em uma espécie de *culpa in elegendo*, penalizando-se a coletividade por ter escolhido mal seu representante.³¹ Conforme exposto acima, por vezes sequer há escolha sobre o representante.

²⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 477.

³⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 477.

³¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da

Com base nesses fundamentos, o autor reafirma:

Conclui-se, portanto, que o processo coletivo brasileiro, embora adaptado para atender a algumas modalidades de interesses metaindividuais, ainda está longe de servir de palco adequado à tutela de interesses sociais. Porque mantém suas raízes no mesmo ideário do processo individual, carrega consigo os mesmos defeitos daquele e, portanto, não é capaz de servir de cenário para o debate de políticas públicas. Por outras palavras, porque o processo coletivo brasileiro mantém-se arraigado à mesma racionalidade do processo individual, à sua dinâmica bipolar, à adstrição da sentença ao pedido, à disponibilidade do processo e todas as consequências dessa lógica, os mesmos defeitos que se vê em um processo individual podem também ser vistos no processo coletivo.³²

Como é possível observar, tanto o processo individual como o coletivo no Brasil não conseguem ser meios para prestar tutela adequada, efetiva e tempestiva para os interesses multipolares. O modo como esses interesses vêm sendo tratados no âmbito do Poder Judiciário, além de sua manifesta inadequação, pode trazer uma série de prejuízos. De um lado, para os titulares desses interesses: a falta de efetividade, a possibilidade de serem prejudicados pela má atuação de seu representante, os obstáculos à manifestação de sua vontade e direito de influência, assim como o beneficiamento de poucos interessados em detrimento dos demais são problemas muito recorrentes. De outro, para o Poder Público: a falta de racionalização do controle judicial da atuação do Poder Público pode gerar efeito contrário ao pretendido e, ao interferir indevidamente na execução de políticas públicas, prejudicar ainda mais a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados. Além disso, o impacto dos comandos judiciais sobre os cofres públicos (e, conseqüentemente, sobre o planejamento orçamentário do Estado) ainda tem sua extensão desconhecida e, por ser feito de maneira desordenada, pode apresentar efeitos nefastos.

O crescente número de demandas envolvendo interesses multipolares no país mudou o foco da atenção dos doutrinadores: a discussão sobre a possibilidade do Poder Judiciário tutelar esses interesses que, na grande maioria das vezes, envolvem prestações positivas por parte do Poder Público, tem seu espaço agora restringido ao plano teórico e com grande nível de abstração. Isso porque, a tutela pela via jurisdicional desses interesses é uma realidade inquestionável, com impacto social incomensurável.

(Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 479.

³² ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 479.

Especificamente em relação aos conflitos que envolvem a efetivação de políticas públicas (que correspondem à quase totalidade dos conflitos multipolares), foram coletados dados do último Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, tendo por base o ano de 2017. São informações sobre a quantidade de demandas que tramitam atualmente no Brasil, classificadas por assuntos. Os dados ignoram a diferença entre demandas coletivas e individuais e são referentes aos principais assuntos ligados à efetivação de políticas públicas pela via jurisdicional. Vejamos:

Casos novos em 2017 no Brasil

Assunto	Processos
Saúde	243.979
Educação	44.465
Garantias Const.	30.662
Meio Ambiente	22.171
Total	341.277

33

Com base nas informações apresentadas é possível perceber que apenas os processos relacionados ao direito à saúde (mediante prestações positivas do Estado), direito à educação, garantias constitucionais em sentido lato (direito à moradia, habitação, alimentação, dentre outros) e meio ambiente totalizaram mais de trezentas e quarenta mil ações. O número é ainda mais alarmante na medida em que diz respeito apenas aos processos que tiveram *início* no ano de 2017, sem considerar todas as demandas que já estavam tramitando.

Semelhante fenômeno pode ser observado a partir dos dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça, no mesmo relatório, em relação aos processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

³³ Fonte: Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números (Dez. 2017)**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis>. Acesso em: out. de 2018.

Casos novos em 2017 no TJ/RS

Assunto	Processos
Saúde	40.506
Educação	9.675
Garantias Const.	871
Meio Ambiente	808
Total	51.860

34

Os dados aqui também são alarmantes: foram mais de cinquenta mil casos novos que ingressaram na justiça estadual no ano de 2017. Isso sem considerar os casos que tramitam perante a Justiça Federal do Rio Grande do Sul, cujas estatísticas ficam vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em conjunto com os dados dos estados de Santa Catarina e Paraná.

Como é possível perceber, o controle judicial de conflitos multipolares é realizado todos os dias, em uma prática crescente. Contudo, é realizado com significativa irresponsabilidade, sem o desenvolvimento de um procedimento adequado para tanto. Sem que o Direito Processual Civil brasileiro tenha sido pensado para tutelar adequadamente esses conflitos.

Buscando responder aos problemas que a realidade da atuação do Poder Judiciário tem apresentado³⁵ (problemas para os quais os processos tradicionais individual e coletivo relevaram-se manifestamente inadequados para resolver), a doutrina voltou-se ao direito comparado. Procurou estudar de que modo outros ordenamentos jurídicos enfrentaram semelhantes problemas e encontrou, nos Estados Unidos, importante lição: os Processos Estruturais.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO UMA FORMA PARTICULAR DE VIABILIZAR TUTELA AOS DIREITOS

³⁴ Fonte: Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números (Dez. 2017)**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis>. Acesso em: out. de 2018.

³⁵ OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” - decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 06. p. 190.

Com efeito, os processos estruturais diferenciam-se do processo civil tradicional em virtude de uma necessidade ainda mais de adequação ao caso concreto. Por isso, diz-se ser uma forma particular de viabilizar tutela aos direitos, como se passará a expor.

2.1. O Surgimento do Tema e o Problema da sua Definição

A doutrina é uníssona em reconhecer como marco histórico para o surgimento da ideia de processo estrutural a decisão proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*³⁶, no ano de 1954. No caso *Brown* foi reconhecida a inconstitucionalidade do sistema dual de ensino que havia nos país em razão da cor de pele dos alunos: escolas para alunos brancos diferenciadas das escolas para alunos negros, organizadas segundo o princípio “separate but equal”.³⁷ Considerado um dos casos mais importantes já enfrentados pela Suprema Corte dos Estados Unidos³⁸, a efetivação de sua decisão provocou profundas mudanças sociais mediante a reforma de todo o sistema de ensino do país.³⁹ Contudo, os instrumentos processuais que estavam à disposição dos juízes na época, fortemente marcada por um modelo de processo bipolar pensado para resolução de conflitos entre particulares, não eram capazes de fazer frente a objetivo tão complexo como a reforma da totalidade do sistema de ensino de um país.

Foi, portanto, diante da constatação, por parte dos juízes responsáveis pelo cumprimento da decisão proferida no caso *Brown*, da inadequação das tradicionais *injunctions*⁴⁰ e *injunctions* negativas (*negative injunctions*) (as quais, como veremos, já representavam remédios mais flexíveis que os previstos *at law*)⁴¹ que a ideia de *injunctions* estruturais (*structural injunctions*) foi desenvolvida.

³⁶ UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. **Case File for Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.** Disponível em: <<https://catalog.archives.gov/id/561058>>. Acesso em: set. 2018.

³⁷ “The structural injunction was not handed down from high. It emerged as federal judges sought to implement the Supreme Court’s 1954 decision in *Brown v. Board of Education* mandating the transformation of the dual-school systems of the nation.” FISS, Owen. **To Make The Constitution a Living Truth: Four Lectures on the Structural Injunction.** In: Processos Estruturais. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 18. p.

³⁸ UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. **Documents Related to Brown v. Board of Education.** Disponível em: <<https://www.archives.gov/education/lessons/brown-v-board>>. Acesso em: 12 set. 2018.

³⁹ PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais.** Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 4. p. 105.

⁴⁰ Termo mantido na língua de origem por não haver no direito brasileiro figura com correspondência exata. Para os fins deste trabalho, *injunction* pode ser entendido em sentido amplo como “ordem”, “comando judicial”.

⁴¹ CAPPELLETTI, Mauro. “O Processo Civil Italiano no Quadro da Contraposição ‘Civil Law’ - ‘Common Law’: Apontamentos Histórico-Comparativos”. In: Processo, Ideologias e Sociedade, tradução de Hermes Zaneti Júnior. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010, pp. 115/116, vol. II; TARUFFO, Michele, “A Atuação Executiva dos Direitos: Perfis Comparados”, Processo Civil Comparado - Ensaios, apresentação, organização e tradução de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013, pp. 87 e seguintes.

Em outras palavras, significa dizer que os processos estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, país de tradição do *Common Law*, sob a figura das *structural injunctions*. Não obstante, não foram herdados de uma tradição anterior⁴², dos costumes imemoriais, tampouco da legislação: trata-se de fenômeno recente, que ganhou força a partir da segunda metade do Século XX, com origem na prática judicial. Para muito além de uma elaboração teórica, surgiu a partir da necessidade do processo responder a problemas da realidade, que não podia mais ser resumida a conflitos privados entre dois particulares. O direito processual deparou-se com uma sociedade multifacetária, ao mesmo tempo plural e massificada, com debates centrados em direitos sociais e litígios envolvendo a efetivação de políticas públicas.⁴³

A doutrina brasileira também reconhece a grande importância do direito argentino a respeito do tema. A partir do caso *Mendoza*, julgado pela Suprema Corte da Nación Argentina, que será analisado oportunamente, costuma-se identificar o início de uma importante elaboração doutrinária sobre processos estruturais, a qual é normalmente invocada pela nossa doutrina.

No Brasil, o desenvolvimento do tema experimentou maior destaque apenas no século XXI⁴⁴, nada obstante o exemplo mais antigo que pode ser individualizado remonte a 1993 (caso da ACP do Carvão). Isso quer dizer que, ao menos na prática judicial, ainda que sem a utilização da terminologia apropriada, já se podia vislumbrar aplicação de ferramentas e recursos típicos dos processos estruturais no Brasil desde essa época.

Pouco foi escrito no Brasil sobre processos estruturais. Embora o cenário político e social tenha, nos últimos anos, fomentado o debate acerca do papel do Poder Judiciário na efetivação de direitos, permanece escassa a produção científica sobre o processo estrutural, ainda desconhecido pela maior parte dos estudantes e operadores do direito. As obras publicadas no país são, em sua maioria, artigos e compilados de ensaios – grande parte, aliás, limitada à

⁴² Owen Fiss, Op. cit., p. 583.

⁴³ “*The class suit is a reflection of our growing awareness that a host of important public and private interactions – perhaps the most important in defining the conditions and opportunities of life for most people – are conducted on a routine of bureaucratized basis and can no longer be visualized as bilateral transactions between private individuals. From another angle, the class action responds to the proliferation of more or less well-organized groups in our society and the tendency to perceive interests as group interests, at least in very important aspects.*”- CHAYES, Abram, *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1291.

⁴⁴ Com a publicação, por exemplo, do ensaio de Sérgio Cruz Arenhart, **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 389-410. No mesmo ano também foram publicados outras duas obras a respeito do tema, porém com enfoque diverso: VIOLIN, **Jordão. Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Juspodivm, 2013; JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. 238 p. Sérgio Cruz Arenhart trata das decisões estruturais a partir da perspectiva do direito processual civil e procedimento (que é o escopo deste trabalho). Jordão Violin e Marco Félix Jobim, por sua vez, partem da perspectiva constitucional do controle judicial de políticas públicas.

reprodução da experiência estrangeira da década de cinquenta e das conclusões da doutrina norte-americana da década de setenta, especialmente do clássico ensaio de Abram Chayes a respeito do tema⁴⁵.

Apesar disso, grandes expoentes do Processo Civil brasileiro vêm, nos últimos anos, preocupando-se com a introdução da ideia de Processo Estrutural no país, sua difusão e importância, principalmente para o controle judicial de políticas públicas. Dentre eles é possível mencionar em ordem alfabética: Ada Pellegrini Grinover⁴⁶, Edilson Vitorelli⁴⁷, Hermes Zaneti Jr.⁴⁸, Kazuo Watanabe⁴⁹, Jordão Violin⁵⁰, Marco Félix Jobim⁵¹, Sérgio Cruz Arenhart⁵² e Paulo Henrique dos Santos Lucon⁵³.

Embora haja relativo consenso entre os autores brasileiros sobre as características que compõem os processos estruturais (as quais serão abordadas oportunamente ao longo do trabalho), o mesmo não se pode dizer acerca de sua terminologia. Isso porque, conforme exposto, a ideia de um *processo estrutural* teve origem no direito norte-americano com o

⁴⁵ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1281-1316. Como exemplo de ensaio que se limita em grande parte às conclusões de Chayes na doutrina brasileira, por todos, SALLES, Carlos Alberto de. **Processo Civil de Interesse Público**. O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 193-228.

⁴⁶ Ver: O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: Juspodivm, 2017. 650 p.

⁴⁷ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 370. LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, Ano 43, n. 284, p.333-369, out. 2018.

⁴⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 353-268.

⁴⁹ WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. 650 p.

⁵⁰ VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Juspodivm, 2013.

⁵¹ JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. 238 p.; JOBIM, Marco Félix. **A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro**. Repercussões do novo CPC – processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora Juspodivm, 2016; ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. 607p.

⁵² ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 389-410; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso ACP do carvão**. Revista de Processo Comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 2. p. 211-232; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz., MITIDIERO, Daniel, DOTI, Rogéria. (Org.). **O processo civil entre a técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 739-758. ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. 607p.

⁵³ LUCON, Paulo Henrique dos Santos; GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **Projeto de Lei n. 8058/2014 – Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 609-650; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Fundamentos do Processo Estrutural**. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Esther Camila Gomes Norato; LANNA, Helena. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: DelRey. 2017, vol. 1. p. 11-20.

desenvolvimento da chamada *structural injunction*. Entretanto, não há, no direito brasileiro, figura jurídica com correspondência exata a *injunction*.

As *injunctions* desenvolveram-se como remédios que visavam a complementar as ações *at law* do *Common Law*, formando um sistema paralelo ao do *Common Law* (o sistema da *Equity*). A principal característica dessas *injunctions* estava na sua capacidade de adaptação para proteção de situações não previstas pelas *forms of actions*. Embora tenha havido a fusão entre a *Equity* e o *Common Law*, a maleabilidade permaneceu como a principal característica das *injunctions* em contraposição às ações *at law*.⁵⁴

É por isso que as *injunctions* não têm paralelo no direito brasileiro. Embora possam ser traduzidas livremente como “ordens”, o ideal é a manutenção da expressão em inglês, sob pena de perder sua origem histórica. Além disso, com a conservação da terminologia mantém-se não apenas a ideia inicial da *injunction* como um remédio supletivo e adaptável ao caso, mas também a *structural injunction* como um remédio ainda mais específico: constitui um remédio adaptável, que nasceu da ausência de previsões normativas, para situações que exigem ainda maior especificação e adaptação: os litígios de interesse público.

A ausência de perfeita tradução do termo deu lugar às mais diversas terminologias no direito brasileiro: litígios estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, ações estruturais, técnicas estruturantes, reformas estruturantes e remédios estruturantes, dentre outras. Não obstante, todas designam um novo modelo de processo preocupado com as vicissitudes da concretização de direitos fundamentais.⁵⁵

Optou-se, neste trabalho, pelo uso da expressão *Processo Estrutural*, por contemplar adequadamente todos os institutos e ferramentas atribuídos pela doutrina a um *modelo estrutural*, ao mesmo tempo em que encerra a ideia de *unidade*, na medida em que o termo “processo” remete mais facilmente à disciplina do tema como um todo. É também o termo utilizado com preferência por Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Paulo Lucon e Sérgio Cruz Arenhart.

Desafio ainda maior encontrado pela doutrina brasileira é a elaboração de conceito e definição de Processo Estrutural. Em um país cujo Direito foi fortemente influenciado pela Tradição Romano-Germânica, sabidamente alicerçado no papel da doutrina na sua exposição⁵⁶,

⁵⁴ Assim, TARUFFO, Michele, “A Atuação Executiva dos Direitos: Perfis Comparados”, Processo Civil Comparado - Ensaio, apresentação, organização e tradução de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013, pp. 87 e seguintes; LANGBEIN, John, LERNER, Renée Lettow, e SMITH, Bruce, *History of the Common Law - The Development of Anglo-American Legal Institutions*. New York: Aspen Publishers, 2009, pp. 271 e seguintes.

⁵⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 06.

⁵⁶ Extensamente, MARTINS-COSTA, Judith, *A Boa-Fé no Direito Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, pp. 238 e seguintes.

há significativa preocupação com sistematizações, classificações, distinções, conceitos e definições. Todavia, semelhante preocupação não é encontrada com o mesmo rigor nos países de tradição do *Common Law*, fortemente marcados pelo pragmatismo. Daí porque, como bem observam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira⁵⁷, é muito difícil estabelecer um conceito analítico de um modelo que surgiu a partir da atuação do Poder Judiciário norte-americano a partir da década de cinquenta.

Nos Estados Unidos, não houve preocupação com a elaboração de um conceito, mas com o estudo das características que marcam o Processo Estrutural e como responde a problemas da realidade por meio da atuação jurisdicional.

Por essa razão, Sérgio Cruz Arenhart conclui inexistir de fato uma *definição* de Processo Estrutural. Esse teria, na verdade, *características fundamentais*, vale mencionar, seu caráter multipolar, efeitos prospectivos, flexibilização procedimental, abertura do princípio da demanda e amplitude na fase de execução.⁵⁸ O Processo Estrutural encerraria, deste modo, uma forma de flexibilização que trabalha com princípios e com finalidades, viabilizando o desenvolvimento de ferramentas para que essas sejam satisfatoriamente realizadas.

De outra banda, há alguns autores brasileiros que defendem a existência de um conceito de Processo Estrutural ou que, mesmo conscientes da dificuldade desta tarefa, buscam elaborar definições mínimas, que passarão a ser objeto de análise.

Edilson Vitorelli, inaugura seu artigo “Litígios Estruturais: decisão e implementação de políticas públicas pela via processual” com tópico intitulado “Conceito de Litígio Estrutural”, com a seguinte redação:

Embora o assunto de litígios estruturais não seja exatamente novo ou inédito no Brasil, a conceituação de sua natureza nem sempre é unívoca, de modo que não é inútil deixar claro o entendimento aqui esposado. A caracterização de um litígio estrutural envolve a superposição de algumas características. Primeiro, trata-se de um conflito de elevada complexidade, que envolve múltiplos polos de interesse, os quais se apresentam em oposições e alianças parciais. (...) Segundo, o litígio estrutural implica a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade. (...) Em terceiro lugar, o litígio estrutural se diferencia pela necessidade de reforma de uma

⁵⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 354.

⁵⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

instituição, pública ou privada, para permitir a promoção do valor público visado⁵⁹.

Observa-se, a partir do excerto, que o autor trata do tema sob a perspectiva de *litígio estrutural*. Não trata do processo em si, mas do conflito no plano dos fatos que ele encerra. Deste modo, sua definição não responde satisfatoriamente à pergunta do que vem a ser o Processo Estrutural. Nota-se, também, que embora intitule o tópico de seu artigo como o “Conceito de Litígio Estrutural”, o corpo do texto refere-se a características deste tipo de litígio, o que reforça a posição de Sérgio Cruz Arenhart. Semelhante entendimento pode ser encontrado em outro ensaio de Vitorelli, com o provocativo título “Levando Conceitos a Sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”⁶⁰.

Por sua vez, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, em seu ensaio “Notas sobre decisões estruturantes”, abordam o tema sobre a perspectiva de *decisão estrutural*, e apontam:

A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural⁶¹.

Novamente aqui, observa-se que o conceito dado pelos autores para *decisão estrutural* é muito mais voltado para o bem da vida tutelado por meio do processo, do que o processo em si. Como é possível perceber, há grande dificuldade em estabelecer um conceito preciso de processo estrutural – algo estranho à tradição jurídica brasileira, que valoriza conceitos e sistematizações. Não obstante, há que se considerar que existe um núcleo importante de significado comum. Ainda que diversas as terminologias adotadas e diversas as tentativas de elaboração de um conceito, é possível identificar com facilidade que todos os autores estão falando sobre a mesma coisa e preocupados com o mesmo problema: que o direito processual civil acompanhe o desenvolvimento da sociedade e seja capaz de oferecer respostas sobre como tutelar adequadamente conflitos altamente complexos, com múltiplos polos de interesses.

⁵⁹ VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 370.

⁶⁰ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, Ano 43, n. 284, p.333-369, out. 2018. Mensal.

⁶¹ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 355.

Alinhando-se à lição de Sérgio Cruz Arenhart, é possível concluir que o *problema conceitual* não é tão significativo quanto a necessidade de desenvolver instrumentos para que o processo possa ser ambiente adequado para a discussão e tutela de interesses multipolares complexos, como será demonstrado a seguir.

2.2 . O Processo Estrutural entre a Tutela dos Direitos Coletivos e a Tutela Coletiva dos Direitos

Os conflitos tipicamente tutelados por meio do Processo Estrutural, são entendidos como *conflitos multipolares complexos*. Multipolar, por não se resumir a dois interesses diametralmente opostos tal qual ocorre no modelo bipolar já descrito. Aqui, há uma multiplicidade de núcleos de interesses envolvidos, que devem ser ponderados para a construção da decisão judicial.⁶² Dificilmente, portanto, o Processo Estrutural trabalhará com a lógica de “o vencedor leva tudo”. Essa multiplicidade de interesses se dá, em grande parte, em função da complexidade do problema a ser solucionado por meio desse processo. A questão enfrentada potencialmente afeta a esfera jurídica de incontáveis indivíduos e demanda solução escalonada em etapas, mediante a conjunção de diversos esforços.

As circunstâncias apresentadas podem estar presentes tanto quando na diante da tutela de direitos coletivos propriamente dita, como também na tutela coletiva de direitos.⁶³ O Processo Estrutural é uma solução que não é pensada exclusivamente para uma ou para outra tutela, mas para as circunstâncias elencadas. Conclui-se, portanto, que o Processo Estrutural é uma resposta que doutrina e jurisprudência apresentam para responder aos problemas com os quais deparam-se tanto a tutela de direitos coletivos como a tutela coletiva de direitos no Brasil.

PARTE II. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA AOS LITÍGIOS MULTIPOLARES COMPLEXOS

⁶² ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. vol. 225/2013. p. 393.

⁶³ Há que se recordar aqui também, importante lição de Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe, sobre direitos subjetivos que só podem ser tratados em conjunto por atingir a esfera jurídica de outros indivíduos. São o que os autores denominam de direitos *pseudoindividuais*. - GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. LUCON, Paulo Henrique dos Santos; **Projeto de Lei n. 8058/2014 – Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). p. 630.

1. O DIREITO AO DEVIDO PROCESSO ESTRUTURAL: DA RIGIDEZ À ADEQUAÇÃO

1.1. Do Direito ao Devido Processo Individual ao Direito ao Devido Processo Estrutural

A Constituição de 1988 refere que todos têm direito ao devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, CF), recepcionando a expressão *due process of law* do direito anglo-americano⁶⁴. Essa expressão aparece pela primeira vez, segundo leciona Sérgio Mattos, no capítulo 3º do 28º Estatuto de Eduardo III, de 1354, remontando suas origens à *Magna Carta* inglesa de 1215 (cláusula n. 39)⁶⁵.

O devido processo legal constitui um direito subjetivo, especificamente um direito subjetivo ao “devido processo legal como um todo”⁶⁶. Isso quer dizer que o devido processo legal é um conjunto de direitos – como, por exemplo, o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CF).

É muito comum ligar o devido processo legal à observância das normas processuais previstas pela Constituição (art. 1º, CPC) e pelo legislador (art. 8º, CPC). Contudo, como fruto da sua expansividade, variabilidade e perfectibilidade⁶⁷, o devido processo legal pode se diferenciar para se adaptar às necessidades dos litígios que esse visa a instrumentalizar.

É aqui que reside a principal diferença do devido processo legal individual para o devido processo legal estrutural. Enquanto o devido processo legal individual está mais ligado à legalidade (por exemplo, com respeito ao princípio da demanda e ao princípio da estabilidade do processo), o devido processo legal estrutural está mais aberto à construção de soluções pelo juiz e pelas partes para a especificação do direito material e que evolua com a evolução do

⁶⁴ Nesta monografia adotamos a ideia de que o devido processo legal deve ser entendido apenas como um princípio processual (conforme MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 798, em coautoria com SARLET, Ingo; ÁVILA, Humberto, “**O que é Devido Processo Legal?**”, Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, n. 163). Para um debate a respeito do tema, defendendo a utilidade da cláusula do devido processo legal substancial, com ampla pesquisa no direito americano, MATTOS, Sérgio, **Devido Processo Legal e Proteção de Direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

⁶⁵ MATTOS, Sérgio, **Devido Processo Legal e Proteção de Direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 17.

⁶⁶ Sérgio Mattos, **Devido Processo Legal e Proteção de Direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 155.

⁶⁷ Como observam Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, com apoio nas lições de Italo Andolina e Giuseppe Vignera, **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 799, em coautoria com Ingo Sarlet, “o direito ao processo justo é um modelo mínimo de conformação do processo. Com rastro fundo na história e desconhecendo cada vez mais fronteiras, o direito ao processo justo é reconhecido pela doutrina como um modelo em expansão (tem o condão de conformar a atuação do legislador infraconstitucional – e não é por outra razão que o art. 1º do CPC de 2015 sintomaticamente refere que o processo civil será ‘ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição da República’), variável (pode assumir formas diversas, moldando-se às exigências do direito material e do caso concreto) e perfectibilizável (passível de aperfeiçoamento pelo legislador infraconstitucional)”.

tratamento da causa em juízo (por exemplo, a variação das medidas executivas e a própria alteração ao longo do procedimento das providências que devem ser tomadas para bem tutelar os direitos). Dada as especificidades do processo estrutural, que serão a seguir exploradas, essa sua maior abertura a soluções adaptadas para o caso concreto é inclusive maior do que aquelas praticadas no processo coletivo em geral (por exemplo, a menor rigidez do objeto do processo).

Isso não quer dizer, portanto, que a cláusula do devido processo legal não se aplique aos processos estruturais. Essa se aplica, apenas atuando de forma diferente diante das especificidades dos litígios estruturais complexos que dão lugar aos processo estruturais. Essa conclusão é possível justamente pela “variabilidade”⁶⁸ que caracteriza o direito ao devido processo legal.

1.2. As Características do Processo Estrutural

Não obstante a inexistência de consenso sobre sua definição, o Processo Estrutural tem algumas características que são fundamentais, em vista da necessidade de adequação do processo às peculiaridades da tutela de interesses multipolares complexos. Isso porque, como já demonstrado, a necessidade de se pensar nas *structural injunctions* surgiu da compreensão de que o processo tradicional era demasiado rígido para atender às vicissitudes desses conflitos, que demandam ainda maior adequação ao caso concreto que o processo coletivo tradicional, por exemplo. Corrobora com essa afirmação o provocante título atribuído por Abram Chayes ao capítulo de seu ensaio que versa sobre as características do processo para tutelar conflitos *não-bipolares: O Triunfo da Equity*.⁶⁹ As características que, embora individualmente não suficientes, em conjunto diferenciam o Processo Estrutural dos processos individual e coletivo tradicionais, podem ser resumidas em:

Envolver conflitos multipolares complexos: talvez a característica mais importante dos processos estruturais seja a multiplicidade de interesses envolvidos sobre o objeto do litígio.⁷⁰ Contrapondo-se ao que a doutrina denomina como modelo bipolar, o Processo Estrutural não trabalha com a lógica da contraposição de dois interesses diametralmente opostos, mas sim, com a formação de diversos núcleos de posições e opiniões. A relação processual se desenvolve

⁶⁸ Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, com apoio nas lições de Italo Andolina e Giuseppe Vignera, **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 799, em coautoria com Ingo Sarlet.

⁶⁹ “*The Triumph of Equity*”. - CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1292.

⁷⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 13. p. 423/424.

de maneira plúrima, multifacetária, com multiplicidade de sujeitos com pontos de vista diferentes que merecem ser ouvidos e influenciar a construção da decisão judicial.⁷¹ Por essa razão multipolaridade não pode ser entendida como oposição. Nem sempre em um processo estrutural terá um vencedor ou perdedor, haja vista que, embora haja multiplicidade de interesses eles não são necessariamente antagônicos. É possível que se atinja no processo estrutural um denominador comum na ponderação dos interesses. Por essa razão, Sérgio Cruz Arenhart questiona inclusive o emprego da expressão “conflito” no âmbito dos Processos Estruturais, ao sustentar:

Embora o texto aluda, constantemente, a expressões classicamente ligadas à finalidade da prestação jurisdicional – “conflito”, “litígio”, etc. – é até mesmo de se duvidar da adequação do emprego desses vocábulos em relação aos processos estruturais. A rigor, essas expressões ligam-se aos conflitos bipolarizados, em que há um polo demandante, a que se opõe outro, demandado. No caso dos “conflitos” estruturais, porém, o que há é um problema, que demanda solução, e que envolve diversos interesses e pontos de vista diferentes. Nem sempre haverá conflito, no seu sentido próprio, já que, muitas vezes, os sujeitos envolvidos convergem na conclusão sobre a necessidade de dar solução ao problema; divergem, porém, quanto à forma de solução, ao tempo ou a aspectos dessa resposta.⁷²

Referida característica importa na dedução pela doutrina de requisitos indispensáveis para os processos estruturais: redefinição do contraditório enquanto direito de influir e participação no processo. Sobre a redefinição da noção de contraditório, leciona Sérgio Cruz Arenhart:

O contraditório visto como direito de *efetivamente influir* no convencimento do juiz, aqui, não pode limitar-se a partes de um conflito abstrato. Exige a participação de toda coletividade, na medida em que a política pública também se destina a toda ela. Logicamente, porém, essa ampla participação de todos os sujeitos individuais que compõem o grupo ou a sociedade como um todo é inviável, o que impõe o emprego de técnicas de representação adequada dos vários interesses em jogo e dos vários segmentos que possam utilmente contribuir para a construção da decisão judicial. Ainda assim, porém, trata-se de uma

⁷¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 481; ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 13. p. 424.

⁷² ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 13. p. 424. Nota de rodapé n. 5.

visão muito mais ampla do que o tradicional dualismo que impregna o processo individual e o processo coletivo tal como praticado hoje em dia.⁷³

Sobre a necessidade de participação no processo estrutural não apenas dos núcleos de interesses envolvidos, mas também de especialistas a fim de contribuir com conhecimento técnico necessário para elaborar soluções para o conflito de fundo, o autor prossegue:

As questões típicas dos litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também que a esfera jurídica de vários terceiros podem ser afetados pela decisão judicial. Para a consecução desse objetivo, instrumentos como as audiências públicas e o *amicus curiae* são fundamentais. Audiências que permitam participação ampla da comunidade envolvida, embora não disciplinadas expressamente nem no CPC, nem na legislação básica a respeito do processo coletivo. Do mesmo modo, é fundamental que o processo seja capaz de absorver a experiência técnica de especialistas no tema objeto da demanda, em que possam contribuir tanto no dimensionamento adequado do problema a ser examinado, como em alternativas à solução da controvérsia.⁷⁴

A multiplicidade de interesses envolvidos e complexidade das questões enfrentadas nos processos estruturais fazem com que todo o procedimento seja pensando a partir de lógica diversa. Em outras palavras, as regras do direito processual civil devem ser pensadas no Processo Estrutural à luz dessa especificidade a fim de seja capaz de prestar tutela adequada.

Prospectividade. Os Processos Estruturais, para muito além da reparação de um dano já ocorrido em espaço delimitado de tempo no passado, visam à alteração de determinada prática ou instituição cujo estado de ilicitude pode se protrair por tempo indeterminado. A complexidade do conflito de fundo e sua extensão demandam soluções igualmente complexas, orientadas para o futuro.⁷⁵ Por isso, o Processo Estrutural encerra procedimento que, além de tratar de fatos passados, precisa trabalhar com probabilidades sobre fatos futuros. Com base nos exemplos analisados ao longo do trabalho, percebe-se que no Processo Estrutural é necessário analisar os diversos projetos para alteração no estado de coisas, seus possíveis

⁷³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 480.

⁷⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 480/481.

⁷⁵ “Instead of a dispute retrospectively oriented toward the consequences of a closed set of events, the court has a controversy about future probabilities”. - CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1292.

efeitos, impactos, custos, problemas que podem gerar, dentre outros fatores. Significa dizer que o conjunto dos atos processuais é, em quase sua totalidade, orientado para o futuro, visando o desenvolvimento de verdadeiro “programa” que contenha consequências futuras que acomodem os múltiplos interesses envolvidos.⁷⁶

Flexibilização Procedimental. Ainda que se trabalhe com probabilidade dos eventos futuros, no decorrer de um Processo Estrutural podem ocorrer diversas situações que não são passíveis de previsão. Ao longo do desenvolvimento do processo não é incomum o descobrimento de novas informações, alterações no estado de coisas, redimensionamento do conflito, em síntese, eventos que não podem ser previstos em um momento inicial do processo.

Muitas vezes, ao ingressar com demanda estrutural, a parte autora não tem condições de apresentar o problema de fundo com profundidade e dimensão adequadas. Do mesmo modo, pode ocorrer de que no início da demanda não se consiga estabelecer quais são os diversos núcleos de interesses envolvidos no conflito. Assim como ocorreu no caso *Mendoza*⁷⁷, a real extensão do problema foi sendo descoberta paulatinamente nas fases de cognição e execução do processo. Por essa razão, a especial variação do direito material debatido em juízo em um Processo Estrutural, acarreta a necessidade de uma adequação maior e mais constante do processo ao litígio. O Processo Estrutural é tipicamente organizado em uma sequência de etapas, de tal sorte que a anterior é necessária e determinante para a seguinte, e assim por diante, no que Sérgio Cruz Arenhart denomina de *provimentos em cascata*.⁷⁸ Referida estrutura requer grande flexibilização procedimental, que demais modalidades de processo não lograram êxito em alcançar.

Ainda que o processo individual tradicional e o processo coletivo prevejam, em alguma medida, alguma forma de flexibilização do procedimento, são processos fortemente marcados pela rigidez⁷⁹. Possuem fases delimitadas, são marcados por preclusões e, na prática, são

⁷⁶ “*The liability determination is not simply a pronouncement of the legal consequences of past events, but to some extent a prediction of what is likely to be in the future. And relief is not a terminal, compensatory transfer, but an effort to devise a program to contain future consequences in a way that accommodates the range of interests involved.*” - CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation.** Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1294.

⁷⁷ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación. **Mendoza, Beatriz Silvya y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo** nº M. 1569. XL. ORI. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1536770343506>>. Acesso em: set. 2018.

⁷⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Processo Civil Brasileiro.** Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais. vol. 225/2013. p. 395.

⁷⁹ Adota-se aqui, o conceito de processo rígido explorado por Paulo Mendes de Oliveira em sua tese de doutorado: “Entende-se por um processo rígido aquele que foi desenhado previamente pelo legislador, estando as partes e o juiz interditados de nele interferir. Os sujeitos processuais estão submetidos ao trâmite previsto em lei, ainda que entendam que eventuais características do caso concreto recomendem um tratamento diverso para uma prestação

regidos por uma mesma lógica, incompatível com as vicissitudes dos conflitos multipolares complexos.

Não se ignora que o Código de Processo Civil de 2015 tenha realizado inegáveis avanços no que tange à flexibilização do procedimento em comparação ao Código de Processo Civil de 1973.⁸⁰ Porém, como a doutrina expõe, a flexibilização que foi consagrada na redação final do projeto de lei que resultou no CPC de 2015 é, em quase sua totalidade, apenas a *convencional*. Nesse sentido, Paulo Lucon, entende que uma das grandes respostas para flexibilização necessária aos Processos Estruturais no Brasil é por meio dos negócios jurídicos processuais.⁸¹

Efetivamente, os negócios jurídicos processuais são ferramentas muito bem-vindas com o advento do CPC/15 e podem contribuir com o desenvolvimento dos Processos Estruturais. Contudo, ao falar em flexibilização procedimento no âmbito dos Processos Estruturais, percebe-se que essa está muito mais ligada à flexibilização judicial, no sentido de o julgador adequar o procedimento previsto *in abstracto* às necessidades do concreto.⁸² Ademais, o caráter difuso e indisponível de muitos dos direitos tipicamente tutelados no âmbito dos Processos Estruturais, assim como os problemas relacionados à representatividade, recomendam que essa flexibilização não seja deixada exclusivamente a encargo das partes.⁸³ É precisamente esse aspecto da flexibilização procedimental que a redação final do Código de Processo Civil de 2015 deixou de desenvolver adequadamente.⁸⁴ Por isso a necessidade de se pensar no direito a um devido processo legal estrutural, marcado pela adequação do processo e ampla possibilidade de flexibilização do procedimento diante das necessidades do caso concreto.

Abertura do princípio da demanda. Como visto, diversas razões fazem com que, em uma demanda estrutural, seja muito difícil antever todos os pedidos e medidas necessárias para

jurisdicional adequada”- OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança Jurídica e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 29.

⁸⁰ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança Jurídica e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 311 e ss.

⁸¹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Fundamentos do Processo Estrutural**. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Esther Camila Gomes Norato; LANNA, Helena. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: DelRey. 2017, vol. 1. p. 11-20. *Passim*.

⁸² Sobre a necessidade da adoção de postura mais ativa do juiz na condução de processos envolvendo *interesse público*, ver: CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1281-1316. Chama ainda maior atenção a posição do autor, considerando estar inserido na tradição do *Common Law*, onde tradicionalmente atribui-se ao juiz postura mais passiva. O autor expõe, já na década de 70, a necessidade de superação dessa concepção que qualifica como equivocada.

⁸³ Sobre a importância da flexibilização judicial, conferir: GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, de acordo com as recentes reformas do CPC**. São Paulo: Atlas, 2008. *Passim*.

⁸⁴ KOPLIN, Klaus. O Novo CPC e os Direitos Fundamentais Processuais: uma Visão Geral, com Destaque para o Direito ao Contraditório. In: RUBIN, Fernando; REICHELTE, Luís Alberto (Org.), **Grandes Temas do Novo Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 35; OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança Jurídica e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 35.

a realização da pretensão. Normalmente, em um Processo Estrutural, essa aferição só será possível ao final do processo. Por isso, o princípio da demanda deve ser visto de maneira aberta nesse processo, com incidência sem o mesmo rigor de como é tradicionalmente concebida. Isso não significa que o juiz terá total liberdade para decidir sobre o que quiser no processo. As medidas por ele impostas devem estar em consonância com a lesão que se pretende impedir ou reparar. Do contrário, tolerar que a decisão judicial extrapole os limites do ilícito, importará em atribuir ao magistrado função de gestor que não lhe pertence.⁸⁵

Dentro dos limites apontados, é muito comum e esperado no processo estrutural que a atividade judicial seja mais ampla e, por muitas vezes, extrapole os limites dos pedidos inicialmente formulados na demanda. A respeito da necessidade de revisão do princípio da demanda no ordenamento atual, Sérgio Cruz Arenhart sustenta que é necessário levar em consideração o duplo fundamento em que se apoia o princípio: *a natureza disponível dos direitos envolvidos no processo civil e a preservação da imparcialidade do juiz*.⁸⁶

Sobre a primeira razão invocada, importante considerar que a maior parte dos interesses tutelados por meio do Processo Estrutural ou são indisponíveis ou são interesses pseudo-individuais⁸⁷. Além disso, ainda que o processo verse exclusivamente sobre direitos disponíveis, não se pode esquecer o *manifesto interesse do Estado (de cunho nitidamente indisponível) de aplicar o direito objetivo e manter a paz social*.⁸⁸ Portanto, a razão invocada não é fundamento suficiente e válido para a aplicação do princípio da demanda tal qual originalmente concebido.

⁸⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 394.

⁸⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos direitos individuais homogêneos**. 2 ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 187.

⁸⁷ “O pedido, embora baseado num direito subjetivo, na verdade, só pode ser formulado coletivamente, pois só pode afetar diretamente a todos. Trata-se de casos em que a relação do direito material, jurídica ou de fato é unitária, e só pode ser resolvida de maneira igual para todos.”- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 630.

⁸⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos direitos individuais homogêneos**. 2 ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 187.

Quanto à segunda razão, o autor afirma que não é possível confundir imparcialidade com neutralidade. Juiz imparcial é aquele que não está comprometido com alguma das partes. Não é aquele que se mantém passivo no processo, como mero espectador.⁸⁹

Cumpra por fim, salientar que Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira utilizam a expressão “atenuação da regra da congruência objetiva externa”, para designar a mesma característica.⁹⁰

Amplitude na fase de execução. O processo estrutural não é marcado por fases bem delimitadas de cognição e execução. Essas, ao longo do processos, irão se misturar por meio de *provimentos em cascatai*, isto é, decisões escalonadas. Isso se dá, em grande parte, em virtude da dificuldade, já constatada, de prever (seja na dedução dos pedidos iniciais, seja na prolação da primeira decisão judicial) a real dimensão do conflito enfrentado e respectivas soluções. Diante desse quadro, é muito comum no processo estrutural que a primeira decisão (ou *sentença de fundo*) seja quase que principiológica, fixando apenas em linhas gerais o objetivo a ser alcançado por meio do processo. Importantes decisões sobre as medidas a serem adotadas para tanto serão tomadas concomitantemente com o cumprimento da sentença principal. Nesse sentido, afirma Sérgio Cruz Arenhart:

Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto.⁹¹

Evidentemente, a complexidade do conflito de fundo, além de demandar que o processo seja estruturado à sua luz, pode demandar atividades executivas por diversos anos, inclusive

⁸⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos direitos individuais homogêneos**. 2 ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 189.

⁹⁰ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 361.

⁹¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 394.

décadas. Por isso a necessidade de se pensar em uma fase de execução (se é que há uma fase delimitada de execução) muito ampla nos processos estruturais.

Em síntese, é possível afirmar que as características essenciais do Processo Estrutural são: i) seu caráter multipolar; ii) efeitos prospectivos; iii) flexibilização procedimental; iv) abertura do princípio da demanda e v) amplitude na fase de execução.⁹²

2. Um Procedimento Adequado para o Controle Judicial de Políticas Públicas

2.1. O Campo Típico do Processo Estrutural: o Exemplo do Caso *Mendoza*

O campo típico do processo estrutural pode ser bem evidenciado pelo caso *Mendoza*, julgado pela Suprema Corte da Nación Argentina. A sua análise também revela importantes características dos litígios complexos e dos processos estruturais trabalhados pela doutrina argentina, especialmente por Francisco Verbic, um dos principais expoentes do tema.

Francisco Verbic aponta que o caso *Mendoza, Beatriz y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Daños e Perjuicios*⁹³ é o exemplo mais importante sobre a experiência do uso de um *remédio* estrutural na Argentina. De acordo com o autor, a estrutura e objeto da decisão proferida no caso possui contornos típicos das *estructural injunctions* do sistema estadunidense, o que lhe confere um duplo interesse para a nossa pesquisa.

Em ensaio que se tornou clássico a respeito do tema⁹⁴, Verbic salienta a importância de notar que no caso houve a judicialização de uma problemática ambiental e social muito profunda no país, notadamente aquela referente aos efeitos da contaminação da bacia hidrográfica *Matanza-Riachuelo*, que abrange superfície total de 2.250km na Argentina. Trata-se de área em que residem mais de 5 milhões de pessoas.

A demanda inicial foi promovida por um grupo de pessoas (que vivia nessa zona contaminada) diretamente perante a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* (CSJN) contra o Estado Nacional, a província de Buenos Aires, a cidade de Buenos Aires e quarenta e quatro

⁹² ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492. *Passim*.

⁹³ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación Argentina. **Mendoza, Beatriz Silvy y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo n° M. 1569**. XL. ORI. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1536770343506>>. Acesso em set. 2018.

⁹⁴ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 287-316.

empresas com estabelecimento na área da bacia hidrográfica. Em momento posterior foram também incluídas no polo passivo outras quatorze cidades da província de Buenos Aires.

Dentre os pedidos formulados na petição inicial, destacam-se: i) reparação dos danos ambientais decorrentes da contaminação da bacia hidrográfica e indenização coletiva pelos prejuízos; ii) criação de um fundo público para reparar os danos individuais homogêneos suportados pelas vítimas; iii) obtenção de ordem judicial para que o Poder Executivo restabeleça e prossiga com a execução do Plano de Gestão Ambiental de Manejo da Bacia Hidrográfica Matanza-Riachuelo; iv) implementação de medidas urgentes para atender à saúde da população ribeirinha e v) inscrição da execução no registro imobiliário dos bens a fim de evitar fraudes futuras por parte das empresas demandadas⁹⁵.

A primeira decisão do caso foi prolatada em 20 de junho de 2006, oportunidade em que a Suprema Corte Argentina resolveu separar os pedidos a fim de reafirmar sua competência originária. Considerou que as pretensões que poderiam ser cumuladas perante a Corte são aquelas que dizem respeito somente aos danos de incidência coletiva, os únicos tutelados pela Lei Geral do Meio Ambiente n. 25.675⁹⁶ ⁹⁷. Aliás, diga-se de passagem, é importante observar que essa decisão de modo algum considerou que os direitos individuais homogêneos não são passíveis de tutela mediante um processo estrutural, limitando-se simplesmente a declarar a ausência de competência da Suprema Corte para conhecê-los.

Cindidos os pedidos, a Suprema Corte constatou diversas deficiências de informação na petição inicial que obstavam o reconhecimento do pedido final dos autores. Assim, e aqui é de grande relevância observar, a Corte adotou postura ativa ainda inédita em sua atuação: em vez de extinguir o feito sem resolução do mérito, determinou uma série de medidas instrutórias e ordenatórias a fim de viabilizar seu prosseguimento⁹⁸. Aliás, como veremos ao seu tempo, essas medidas podem ser reconduzidas ao modelo de processo cooperativo, o qual serve de norma

⁹⁵ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 289.

⁹⁶ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 292.

⁹⁷ ARGENTINA. *Ley General del Ambiente n. 25.675. Art. 19: Toda persona tiene derecho a ser consultada y opinar en procedimientos administrativos que se relacionem con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*. Disponível em: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Acesso em nov. de 2018.

⁹⁸ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 292.

fundamental para a interpretação e a aplicação do processo civil brasileiro em geral (art. 6º, CPC)⁹⁹.

Dentre as medidas instrutoras e ordenatórias tomadas pela Suprema Corte neste momento inicial do processo, destacam-se: i) determinação para que as empresas demandadas prestassem informações sobre diversos aspectos do caso; ii) determinação para que os entes estatais demandados juntamente com o Conselho Federal de Meio Ambiente elaborassem plano integrado que contemplasse as mais diversas atividades necessárias para solucionar o conflito; iii) determinação de realização de audiência pública para que as partes apresentassem oralmente o plano integrado e iv) oportunidade à parte autora de complementação da petição inicial mediante o aporte das informações faltantes, indicadas pela Corte na própria sentença.¹⁰⁰

Outro recurso interessante do qual a Corte Argentina lançou mão foi a regulação *ad hoc* do rito que as audiências públicas por ela designadas deveriam seguir¹⁰¹. Na parte indicial do regramento, delimitou o objeto das audiências, vale dizer, as perguntas que ensejariam o debate e fornecimento de informações. Após, estabeleceu o trâmite ao qual a audiência estaria sujeita, com características como a apresentação de informações escritas antes da realização da audiência e prerrogativa do Tribunal de formular perguntas e pedir explicações. Também informou o número de assentos disponíveis na sala e a possibilidade de que fossem realizadas novas audiências periodicamente¹⁰².

O regramento prévio, por meio de decisão judicial, do modo como as audiências públicas viriam a ser desenvolvidas ao longo do processo é grande exemplo de adequação do processo às especificidades do direito tutelado, às partes e aos interessados. A disponibilização de informações escritas antes da realização da audiência permite que os magistrados tenham desde já conhecimento mínimo acerca da matéria debatida e, conseqüentemente, estejam mais

⁹⁹ Sobre o princípio da colaboração ou da cooperação, é de se destacar a importância fundamental dos trabalhos de ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto, “**Poderes do Juiz e Visão Cooperativa do Processo**”, Revista da Ajuris. Porto Alegre, 2003, n. 90; Id., **Do Formalismo no Processo Civil - Proposta de um Formalismo-Valorativo**, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Ainda, MTIDIERO, Daniel, **Colaboração no Processo Civil - Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos**, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹⁰⁰ VERBIC, Francisco. “**El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación**”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 292.

¹⁰¹ VERBIC, Francisco. “**El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación**”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 293.

¹⁰² ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación Argentina. **Mendoza, Beatriz Silvya y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo n° M. 1569**. XL. ORI. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1536770343506>>. Acesso em: 12 set. 2018.

preparados para a condução dos atos e formular pedidos de esclarecimento das questões que não foram suficientemente demonstradas pelas partes. Por outro lado, ao informar com antecedência sobre o número de assentos que a sala de audiências dispunha, permite que a sociedade se organize de modo a garantir que o maior número de interessados esteja representado na audiência.

Observa-se, assim, que o regramento previsto pela Corte Argentina no caso permitiu significativo aperfeiçoamento da atividade de cognição judicial na busca pela verdade, tanto no plano vertical como também horizontal.¹⁰³ Em outras palavras, significa dizer que o simples estabelecimento de regras prévias sobre o modo como o ato processual seria desenvolvido (aqui, audiência pública) permitiu significativo aumento da atividade de cognição, tornando-se mais exauriente e com maior amplitude.

No caso Mendoza, a eficiência promovida pelo regramento da primeira audiência pública, fez com que o rito nele previsto fosse aplicado a todas as audiências subsequentes no desenvolver do processo.

Além do mecanismo das audiências públicas, no caso Mendoza, a Suprema Corte Argentina designou o *Defensor Público del Pueblo de la Nación* para coordenar grupo colegiado formado pelas organizações não governamentais que participaram do processo. As atribuições do grupo colegiado consistiam em ouvir sugestões da população e lhes dar encaminhamento, bem como receber informações e formular propostas concretas para o melhor alcance dos objetivos traçados no programa a ser executado pela *Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo* (ACUMAR).

Francisco Verbic aponta que o desenvolvimento de mecanismos de participação da população foi outra grande novidade que surgiu a partir do caso Mendoza, uma vez que, não obstante existisse previsão de participação popular na Lei Geral do Meio Ambiente (Lei n. 25.675), essa se restringia ao âmbito da esfera administrativa, nada mencionando sobre a possibilidade de influência no processo judicial.¹⁰⁴

Nesse sentido, o artigo 19 da Lei Geral do Meio Ambiente argentina dispõe que “toda pessoa tem direito de ser consultada e opinar em procedimentos administrativos que se

¹⁰³ WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 2. ed. atual. Campinas: Bookseller, 2000. p. 111.

¹⁰⁴ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 302.

relacionem com a preservação e proteção do meio ambiente, de incidência geral ou particular, e de alcance geral.”¹⁰⁵

Contudo, sequer seria necessário previsão legislativa de participação popular ou interpretação analógica da Lei Geral do Meio Ambiente para que pudesse ser realizada. A participação popular enquanto mecanismo de legitimação da intervenção do Poder Judiciário em outras esferas, como ocorre com a proteção do meio ambiente e efetivação de políticas públicas em sentido lato, está intimamente ligada a importante característica dos processos estruturais, evidenciada por Sérgio Cruz Arenhart: a *redefinição de contraditório enquanto direito de influir*.¹⁰⁶ Se em um Estado Democrático de Direito como o Brasil, todo poder emana do povo e é ele o destinatário último das políticas públicas e efetivação de direitos, é evidente que deve poder participar na construção da decisão judicial que visa tutelar esses direitos.

É certo, contudo, que essa participação não deve ocorrer de forma indiscriminada, em todo e qualquer caso sem levar em consideração as características do litígio que o processo encerra e prévia análise do binômio utilidade/necessidade de sua realização. Em interessante estudo sobre diferenças e aproximações de *participação e representação* no âmbito do processo, Edilson Vitorelli¹⁰⁷ adverte que abrir espaço para participação popular no processo aumenta seus custos e também o tempo do processo. Deste modo, deve ser realizada se e na medida em que as características do litígio trazido a juízo requeiram.¹⁰⁸

Seja como for, a participação e influência da população em processos estruturais que versam sobre políticas públicas, como o caso Mendoza, promove o que Roberto Omar Berizonce evidenciou, com base na tese de Hermes Zaneti Jr.¹⁰⁹ como sendo a institucionalização de procedimentos democráticos, em um paradigma cooperativo de administração da justiça.¹¹⁰

¹⁰⁵ ARGENTINA. **Ley General del Ambiente n. 25.675**. Art. 19: *Toda persona tiene derecho a ser consultada y opinar en procedimientos administrativos que se relacionem con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*. Disponível em: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Acesso em nov. de 2018.

¹⁰⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. “**Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão**”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 480.

¹⁰⁷ LIMA, Edilson Vitoreli Diniz. **O Devido Processo Legal Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. 200p. *Passim*. Trata-se da versão comercial da tese de doutorado de Edilson Vitorelli intitulada **Devido Processo Legal Coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**, defendida no ano de 2015, sob orientação do Professor Luiz Guilherme Marinoni.

¹⁰⁸ Sobre o tema, ver também: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 13. p. 423-448.

¹⁰⁹ ZANETI JR., Hermes. **A Constitucionalização do Processo**. 2. Ed. São Paulo: Atlas. 288p. *Passim*.

¹¹⁰ BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 269.

Concomitantemente ao desenrolar do processo judicial no caso Mendoza foi criado importante ente responsável pela proteção da bacia hidrográfica de Matanza-Riachuelo que, como será visto adiante, foi o principal condenado pela Suprema Corte Argentina na decisão principal. Trata-se da *Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo* (ACUMAR), ente interjurisdiccional de direito público composto pela Província de Buenos Aires, pela cidade de Buenos Aires, Estado Nacional e o chefe da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Argentina (que também exerce a presidência da ACUMAR)¹¹¹.

O ente foi criado por meio de Lei (Lei n. 26.168/16), por meio da qual foram estabelecidas suas competências: regular controlar e fomentar atividades industriais, a prestação de serviços públicos e qualquer outra atividade com impacto ambiental na bacia.¹¹² Conta, em sua estrutura, com Conselho Municipal, composto por um representante de cada município abrangido pela bacia de Matanza-Riachuelo e Comissão de Participação Social, composta por representantes de organizações interessadas para o desempenho de funções consultivas. A lei de sua criação também previu a criação de Fundo de Compensação Ambiental, administrado pela ACUMAR, com o objetivo de prevenir e reparar os danos ambientais¹¹³.

A proteção e recuperação ambiental de uma bacia hidrográfica poluída é um excelente exemplo de um litígio *multipolar complejo*, no qual há diversos polos de interesses que convergem à apresentação de soluções complexas mediante a conjunção de esforços de diferentes frentes. Considerando que a proteção do meio ambiente incumbe, em última *ratio*, ao Estado em suas diferentes instâncias de poder, a criação da ACUMAR possibilitou a organização e centralização desses esforços (inclusive das pessoas jurídicas de direito privado) sob uma autoridade. Embora não provenha diretamente do Poder Judiciário, a criação deste ente foi fundamental para a realização do direito fundamental a uma tutela efetiva.

Não raro, a tutela coletiva de direitos e a tutela de direitos coletivos pela via judicial envolvem diversos indivíduos no polo passivo da demanda. Diante de sua responsabilidade concorrente, é muito comum que não haja (seja no âmbito do processo judicial ou fora dele)

¹¹¹ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 295/296.

¹¹² ARGENTINA. Ley 26.168, de 15 de nov. de 2006. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122769>>. Acesso em nov. De 2018.

¹¹³ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 295.

organização acerca das obrigações concretas de cada um para a consecução do objetivo final. Este é um dos maiores empecilhos para a efetividade das decisões¹¹⁴: permite que os condenados se valham da discussão acerca de sua parcela de responsabilidade para protelar o cumprimento da decisão ou, até mesmo, torná-lo inócuo pelo decurso do tempo. Nesse sentido, a centralização das atividades em um ente interjurisdicional de direito público que congrega os responsáveis pela realização do bem de vida como a ACUMAR possui grande potencial de neutralizar o problema da falta de efetividade das decisões em sede de tutela coletiva e tutela de direitos coletivos.

Ademais, a criação da ACUMAR também evidencia importante aspecto dos Processos Estruturais e controle judicial de políticas públicas muitas vezes mal compreendido: o diálogo institucional. Desde o surgimento da ideia das *structural injunctions* e da própria ênfase na atuação do Poder Judiciário no âmbito do Direito Público, a crítica que insistentemente ecoam os doutrinadores que lhes são contrários é a falta de legitimidade do Poder Judiciário, uma vez que estaria invadindo a esfera privativa de competência dos outros órgãos de poder do Estado¹¹⁵.

Contudo, ao assim procederem, ignoram que uma das principais características dos processos estruturais é precisamente a viabilização do diálogo institucional quando esse não ocorre espontaneamente na sociedade. A decisão não é imposta, mas reconstruída com a participação de outros órgãos do Poder Estatal.

O diálogo institucional pode ser observado inclusive no próprio ato de criação da ACUMAR: por meio de *lei* inegavelmente influenciada pela atuação do Poder Judiciário direcionada à proteção do meio ambiente¹¹⁶. Conforme observado anteriormente, a ACUMAR não surgiu por imposição do Poder Judiciário, mas por iniciativa de outros poderes estatais. Ainda assim, foi essencial para a garantia da efetividade da decisão proferida no caso Mendoza.

Seja como for, a Corte Suprema de Justicia de la Nación, ao prolatar sentença no caso Mendoza, condenou os demandados a uma série de medidas consideradas por ela como parte de um *mandado de cumprimento obrigatório pelos demandados*, com fundamento na

¹¹⁴ Exemplo dado pela doutrina são as ações que envolvem o fornecimento de medicamentos, em que a discussão acerca da parcela de responsabilidade da União, Estados e Municípios obstaculiza (e muitas vezes impede) a obtenção de tutela efetiva e tempestiva, não obstante o reconhecimento do direito. Conferir: ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos direitos individuais homogêneos**. 2 ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

¹¹⁵ Abram Chayes, em seu ensaio *The role of the judge in public law litigation* (1976), já ressaltava a existência da crítica, ao afirmar: "One response to the positive law model of litigation would be to condemn it as an intolerable hogde-pogde of legislative, administrative, executive, and judicial functions addressed to problems that are by nature inappropriate for judicial resolution." Op. Cit. p. 55.

¹¹⁶ Corroborar com esta afirmação interessante observação feita por Francisco Verbic em seu artigo *El remedio structural de la causa Mendoza*, de que a lei que criou a ACUMAR foi editada menos de cinco meses depois da primeira decisão proferida no caso Mendoza (Op. Cit. p. 295).

Constituição Nacional da Argentina e na Lei Geral do Meio Ambiente (Lei n. 25.675). O conteúdo desse *mandado* foi especificado pela própria Corte.

Com efeito, o conteúdo da manifestação judicial nos processos estruturais tipicamente tem maior ênfase no reconhecimento da obrigação e homologação do projeto de recuperação proposto como resultado do diálogo entre as partes e Ministério Público. Contudo, no caso Mendoza, a Corte Argentina também delineou, ainda que de maneira geral, o conteúdo do mandado de recuperação ambiental mediante a especificação dos objetivos a serem alcançados. A justificativa para tanto fora de que, não obstante tenha oportunizado diversas vezes que as partes propusessem soluções e apresentassem seu próprio projeto de recuperação, os demandados deixaram de trazer ao processo propostas e informações suficientes.¹¹⁷ Ciente da adoção de postura mais ativa no processo, a Suprema Corte argentina asseverou que não avançou a fronteira constitucional de competência dos outros poderes estatais, pois apenas fixou as finalidades a serem atingidas (como, por exemplo, a recuperação do meio ambiente no entorno da bacia hidrográfica), sem determinar os meios e procedimentos que devem ser adotados para sua realização¹¹⁸.

Conforme observa Francisco Verbic, a manifestação caracteriza consciente autorrestrrição por parte da CSJN, com o intuito de salientar a necessidade de não invadir a esfera de atuação dos outros entes estatais¹¹⁹. O mandado obrigatório fixou os *objetivos* que devem ser alcançados, mas as *ações concretas*, isto é, o *modo* como seriam alcançadas ficaria a cargo de eleição por parte dos demandados, com fiscalização do Poder Judiciário e Ministério Público.

Em apertada síntese, são objetivos fixados pela decisão¹²⁰: i) a melhora de qualidade de vida dos habitantes da região abrangida pela bacia hidrográfica; a recomposição dos

¹¹⁷ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 297.

¹¹⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación Argentina. Mendoza, Beatriz Silvy y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo nº M. 1569. XL. ORI. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1536770343506>>. Acesso em: 12 set. 2018.

¹¹⁹ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 297.

¹²⁰ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 298-300.

componentes do meio ambiente degradados pela atividade industrial e prevenção de danos futuros; ii) obrigação de organizar um sistema de informação pública digital na *internet* para o público em geral, que contenha com linguagem acessível todos os dados acerca do cumprimento das obrigações impostas aos demandados, sendo constantemente atualizado¹²¹; iii) obrigação imposta ao Poder Público de realizar inspeções em todas as empresas com estabelecimento na área da bacia hidrográfica, intimar todas as empresas poluentes para que apresentem plano de recuperação cuja viabilidade e suficiência serão aferidos perante a ACUMAR; iv) informar as empresas sobre as linhas de crédito oferecidas para a implementação dos planos de recuperação; v) implementação de medidas para interdição e fechamento de todos os lixões a céu aberto nas margens do rio, clandestinos ou não; vi) elaboração de plano sanitário emergencial, diagnóstico das condições da população de risco e mapa sociodemográfico da região afetada.

Os prazos previstos no plano sanitário para a implementação de cada medida variaram, em um primeiro momento, de trinta dias a um ano. Posteriormente - e após a superação da urgência principal de remoção da população ribeirinha das regiões de risco, constatou-se que a realização das medidas era mais complexa do que previsto e os prazos fixados para tanto eram demasiados exíguos¹²². Por essa razão (e aqui há importante flexibilização estranha ao modelo tradicional de processo rígido), o plano sanitário foi inteiramente reformulado e posteriormente reapresentado.

Para assegurar o efetivo cumprimento das determinações elencadas, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* adotou polêmica medida coercitiva, que não é típica do direito argentino ou brasileiro, mas encontra amparo na prática das *structural injunctions* nos Estados Unidos: determinou que a ACUMAR adote um dos sistemas internacionais de medição para informar o cumprimento da decisão em um prazo de trinta dias, sob pena de aplicação de *multa diária ao presidente da Autoridade da Bacia Hidrográfica*.

A medida de responsabilização pessoal do agente público embora tenha significativa aplicação nos Estados Unidos e seja considerada pelos autores americanos um dos recursos

¹²¹ Aliás, técnica semelhante foi adotada no caso brasileiro conhecido como ACP do Carvão, mediante a criação de endereço eletrônico vinculado ao *site* da Justiça Federal de Santa Catarina para informar a população acerca das medidas que vêm sendo tomadas para a recuperação de área no entorno do Município de Criciúma degradada pela atividade mineradora. A publicidade do caso também foi veiculada no endereço eletrônico do Ministério Público Federal, que disponibilizou todos os relatórios técnicos de acompanhamento do cumprimento da decisão.

¹²² VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 300.

mais importantes para garantir a efetividade das decisões estruturais¹²³, encontra forte resistência no Brasil e Argentina. Tanto é verdade que a cominação de multa ao Presidente da ACUMAR foi o primeira decisão a ser impugnada no caso Mendoza, pela via de uma espécie de embargos de declaração, os quais foram rejeitados pela Suprema Corte Argentina foi o fundamento de inexistência dos pressupostos para sua oposição¹²⁴.

O principal argumento utilizado por aqueles que rechaçam a ideia de responsabilidade pessoal do agente público ante o não cumprimento de decisão judicial, consiste na impossibilidade de cominar sanção a indivíduo que não figurou na relação jurídico-processual. De passagem, importa salientar que Sérgio Cruz Arenhart, um dos grandes defensores da ideia de cominação de multa ao agente público, procura responder a esse argumento afirmando que “se a intenção da multa é vencer a vontade do renitente, ela só pode ter por sujeito passivo, evidentemente, aquele que tem vontade. O Estado não tem, autonomamente, vontade, de modo que jamais poderia ser o sujeito passivo dessa multa”.¹²⁵

Aliás, semelhante entendimento já foi aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro no Recurso Especial n. 1399842/ES.¹²⁶ A discussão travada em sede de mandado de segurança versava sobre direito à saúde, mais precisamente, a garantia de realização de cirurgia por meio do Sistema Único de Saúde. No caso, foi cominada multa diária no valor de R\$ 1.000,00, ao Secretário de Saúde do Estado do Espírito Santo (autoridade coatora), ante a demora injustificada na realização do procedimento cirúrgico.

O Ministro Relator do caso, Ministro Sérgio Kukina, assevera que não obstante o Secretário Estadual de Saúde não figure como parte material ou formal no mandado de segurança, participa ativamente da relação jurídico-processual, na medida em que incumbe-lhe prestar informações e dar efetivo cumprimento ao comando judicial. Afirma também que a doutrina vem reconhecendo que o não atendimento de ordem judicial em processos onde ente

¹²³ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1281-1316. *Passim*. FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunctions. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 19. p. 583-608. *Passim*.

¹²⁴ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 304.

¹²⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. A doutrina brasileira da multa coercitiva: três questões ainda polêmicas. **Revista Forense**, São Paulo, v. 104, n. 396, p. 233-255, mar./abr. 2008. Ver também: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: RT, 2015, p. 582.

¹²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial n.1399842/ES**. Relator: KUKINA, Sérgio. Publicado no DJe de 03/02/2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201302794476&dt_publicacao=03/02/2015>. Acesso em: nov. 2018.

público seja parte, muitas vezes decorre da vontade desviante do agente público que o representa. Deste modo, considera juridicamente possível e adequada a cominação de multa coercitiva ao gestor público.¹²⁷

Ciente da necessidade de imediação entre o órgão jurisdicional e partes, bem como a repartição de competências entre as instâncias do Poder Judiciário, a Suprema Corte Argentina delegou a execução da sentença ao Juízo Federal de Primeira Instância de Quilmes. O juízo de primeiro grau também ficou encarregado de fixar o valor das multas diárias em caso de descumprimento do programa. Ainda mais importante, foi delegada ao primeiro grau a *competência exclusiva* para a revisão judicial das decisões tomadas pela ACUMAR¹²⁸.

De acordo com Francisco Verbic, a delegação de competências ao juízo de primeiro grau foi um dos aspectos mais inovadores do caso, diretamente influenciado pelo direito comparado. Isso porque, de acordo com o autor, a medida muito se assemelha com a figura dos *officers of the Court* (oficiais da Corte) dos Estados Unidos¹²⁹.

Reportando-se às lições de Michele Taruffo¹³⁰, Verbic explica em linhas gerais, que os *officers of the Court* dos tribunais norte-americanos têm como objetivo principal controlar e assegurar pessoalmente o cumprimento da sentença. Não obstante significativa independência

¹²⁷ PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 461, §§ 4º e 5º DO CPC. RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DESPROVIDO. 1. É pacífica, no STJ, a possibilidade de aplicação, em mandado de segurança, da multa diária ou por tempo de atraso prevista no art.461, §§ 4º e 5º do CPC. Precedentes. 2. Inexiste óbice, por outro lado, a que as astreintes possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo, cause embaraço ou deixe de dar cumprimento a decisão judicial proferida no curso da ação mandamental. 3. Parte sui generis na ação de segurança, a autoridade impetrada, que se revele refratária ao cumprimento dos comandos judiciais nela exarados, sujeita-se, não apenas às reprimendas da Lei nº 12.016/09 (art. 26), mas também aos mecanismos punitivos e coercitivos elencados no Código de Processo Civil (hipóteses dos arts. 14 e 461, §§ 4º e 5º). 4. Como refere a doutrina, "a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio" (VARGAS, Jorge de Oliveira. As conseqüências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125), por isso que, se "a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional" (MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 662). 5. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1399842/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 03/02/2015)

¹²⁸ VERBIC, Francisco. "El remedio estructural de la causa "Mendoza". Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación". In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 300.

¹²⁹ VERBIC, Francisco. "El remedio estructural de la causa "Mendoza". Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación". In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 300/301.

¹³⁰ TARUFFO, Michele. *L'attuazione esecutiva dei diritti: profili comparatistici. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*. 1988. p. 142-178. Há tradução para o português realizada por Daniel Mitidiero em: TARUFFO, Michele. *A Atuação Executiva dos Direitos: Perfis Comparados*. In: *Processo Civil Comparado - Ensaios*, apresentação, organização e tradução de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

no agir, os oficiais permanecem vinculados ao tribunal e a ele devem se reportar para a eliminação de obstáculos e entraves que surgirem ao longo do cumprimento da decisão, assim como para a prestação de contas acerca de suas atividades¹³¹.

Por fim, é importante ter presente o monitoramento constante do cumprimento da decisão como um fator decisivo para a caracterização do caso *Mendoza*.

Dois anos após o pronunciamento da sentença principal docas Mendoza, a Suprema Corte argentina proferiu nova decisão em que ordenou a ACUMAR e demais entes estatais condenados a apresentar relatório circunstanciado sobre o fiel cumprimento de cada objetivo específico fixado na decisão principal, sem prejuízo dos inúmeros relatórios e informativos que o juízo federal de Quilmes enviou à Suprema Corte¹³².

Interessante aspecto na nova decisão da CSJN foi que ela delimitou bem os requisitos que deveriam estar presentes nos relatórios: i) indicação do grau de cumprimento de cada objetivo traçado no plano de recuperação, ii) cópia digital do relatório, iii) forma sinóptica, com índices quantitativos específicos, iii) prazo de 15 dias para elaboração.

O relatório foi apresentado pelos condenados, mas, como consigna Francisco Verbic, sem cumprir nenhum dos requisitos elencados pela Suprema Corte, o que gerou nova intimação para seu efetivo cumprimento. Verbic aponta que o fato demonstra que ainda que a CSJN tenha delegado o cumprimento da decisão ao juízo de primeiro grau, manteve, ao longo de todo o processo, fortes atribuições de fiscalização e emissão de comandos para a execução da decisão.¹³³

Diante da ausência de apresentação do relatório comprovando o cumprimento da decisão principal, a CSJN proferiu nova decisão na qual reafirmou a autoridade do "juízo delegado" para adotar todas as medidas necessárias, inclusive pecuniárias para assegurar o imediato cumprimento da decisão principal.

Embora não utilize a expressão “Processo Estrutural” é possível observar ao longo de todo o desenvolvimento do caso *Mendoza* a presença de todas as características fundamentais deste tipo de processo. Deste modo, ainda que não seja o único caso na Argentina que adote a

¹³¹ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 301.

¹³² VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 309.

¹³³ VERBIC, Francisco. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 310.

lógica dos processos estruturais (veja-se, por exemplo, o caso *Verbitsky*, anterior ao caso *Mendoza*), a sua completude faz com que seja considerado, até hoje, um dos mais importantes exemplos de Processo Estrutural.

2.2. A Experiência Brasileira

Com base no exposto até o momento, é possível concluir que a adoção da ideia de Processo Estrutural no Brasil decorre diretamente da Constituição Federal, mais precisamente, do direito ao devido processo legal (entendido aqui como processo justo), que tem como um de seus desdobramentos também o direito ao devido processo legal estrutural. Esse último, nada mais é do que necessidade de adequação ainda maior do processo às especificidades dos litígios multipolares complexos, feito não atingido por meio do processo individual e processo coletivo brasileiros.

Não obstante, a doutrina aponta disposições do Código de Processo Civil de 2015¹³⁴ que reforçam a possibilidade de adoção dos Processos Estruturais no país. São elas: i) interpretação do pedido de acordo com o direito postulado¹³⁵ – art. 322, § 2º¹³⁶; ii) interpretação da decisão em razão do conjunto da postulação e da boa fé¹³⁷ – art. 489, § 3º¹³⁸; iii) decisão judicial ajusta à realidade dos fatos¹³⁹ – art. 493.¹⁴⁰; iv) estímulo às soluções consensuais¹⁴¹ -

¹³⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em out. 2018.

¹³⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 362.

¹³⁶ “Art. 322. O pedido deve ser certo. (...) § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé.”

¹³⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 362.

¹³⁸ “Art. 489. São elementos essenciais da sentença: (...). § 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.”

¹³⁹ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 362.

¹⁴⁰ “Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.”

¹⁴¹ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 363; ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 488.

art. 3º, § 3º¹⁴² e art. 515, § 2º¹⁴³; v) cláusulas gerais executivas (atipicidade dos meios de execução)¹⁴⁴ - art. 139, IV¹⁴⁵ e art. 536, § 1º¹⁴⁶; vi) *amicus curiae*¹⁴⁷ – art. 138¹⁴⁸; vii) negócios jurídicos processuais¹⁴⁹ – art. 190¹⁵⁰.

Ainda no plano infraconstitucional, só que fora do âmbito exclusivo do processo civil, a doutrina aponta outras duas leis às quais atribui *forte carga estrutural*¹⁵¹: a Lei de Falências (Lei n. 11.101/05), ao prever, por exemplo, a possibilidade do juiz determinar *as diligências necessárias para salvaguardar os interesses das partes envolvidas*¹⁵²; e também a

¹⁴² Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. (...) § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

¹⁴³ “Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) § 2º A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.”

¹⁴⁴ JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. ZANETI JR., Hermes (Coord.). Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 230-232. Ver também: DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 363.

¹⁴⁵ “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária.”

¹⁴⁶ “Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente. § 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.”

¹⁴⁷ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do Processo Estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Esther Camila Gomes Norato; LANNA, Helena. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: DelRey. 2017, vol. 1. p. 5.

¹⁴⁸ “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

¹⁴⁹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do Processo Estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Esther Camila Gomes Norato; LANNA, Helena. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: DelRey. 2017, vol. 1. p. 10. – Foi o único autor identificado defendendo este artigo do CPC/15 como fundamento para a utilização dos Processos Estruturais no Brasil.

¹⁵⁰ “Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.”

¹⁵¹ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 358.

¹⁵² Art. 99., inc. VII, da Lei 11.101/05. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Acesso em nov. de 2018.

Lei do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Lei n. 12.259/11)¹⁵³ que permite, dentre outras prerrogativas, a efetivação das decisões do CADE mediante intervenção na empresa.¹⁵⁴

Especificamente em relação ao controle judicial de políticas públicas, há, atualmente no Brasil, importante proposta legislativa para regular a atuação do Poder Judiciário nesse âmbito. Trata-se do Projeto de Lei n. 8058/2014¹⁵⁵, de autoria do Deputado Paulo Teixeira e com redação original feita por Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Paulo Henrique dos Santos Lucon. No lugar de “Processo Estrutural”, os autores do projeto de lei utilizam a expressão “Processo para conflitos de interesse público”. Não obstante, diversas das características dos processos estruturais podem ser ali observadas.

O objetivo principal do projeto consiste em fixar princípios e limites aplicáveis ao Processo para conflitos de interesse público, delineados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.¹⁵⁶ Em seu art. 3º (2º da redação original), refere que o processo coletivo é a via adequada para a tutela desses interesses e, ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais, devem tramitar perante a justiça ordinária.¹⁵⁷ Demais artigos delineiam procedimento a ser adotado, com participação do Ministério Público, elaboração de cronogramas e programas de execução e diversas outras disposições características dos processos estruturais.

Na data de encerramento deste trabalho (03/12/18), o Projeto de Lei encontrava-se na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, desde 11/04/2018.¹⁵⁸ A última ocorrência registrada no processo legislativo foi a realização de audiência pública organizada pela Comissão de Finanças no dia 03/07/2018.¹⁵⁹

O projeto é uma grande iniciativa, influenciada pela doutrina de, ao mesmo tempo, consolidação de um procedimento adequado para o controle judicial de políticas públicas e fixação dos limites do Poder Judiciário ao atuar nesse âmbito. Contudo, em que pese a inegável

¹⁵³ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. 225, p. 397.

¹⁵⁴ Art. 96, Lei 12.259/11. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm. Acesso em nov. de 2018.

¹⁵⁵ Projeto de Lei n. 8058/2014. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em dez. de 2018.

¹⁵⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Projeto de Lei n. 8058/2014- Considerações Gerais e Proposta de Substitutivo. In: COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

¹⁵⁷ Art. 3º - É competente para o controle judicial de políticas públicas a justiça ordinária, estadual ou federal, por intermédio de ação coletiva proposta por legitimado estabelecido pela legislação pertinente, ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais. Parágrafo Único: Para a implementação ou correção de política pública é admissível qualquer espécie de ação ou provimento.

¹⁵⁸ <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em dez. de 2018.

¹⁵⁹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/559791-FINANCAS-E-TRIBUTACAO-DEBATE-PROCESSO-ESPECIAL-PARA-INTERVENCAO-DO-JUDICIARIO-EM-POLITICAS-PUBLICAS.html>. Acesso em dez. de 2018.

importância de sua aprovação e inclusão na legislação pátria, a Lei servirá como auxílio e racionalização da aplicação dos processos estruturais no Brasil, mas não seu fundamento de validade.

A despeito da reconstrução, por parte da doutrina, de uma base normativa para fundamentar a adoção dos processos estruturais no Brasil, é de suma importância a constatação de que, assim como nos Estados Unidos e na Argentina, as ferramentas dos Processos Estruturais foram introduzidas no Brasil por meio da atuação judicial. Foram os magistrados brasileiros e membros do Ministério Público que, cientes das limitações do processo civil tradicional brasileiro, passaram a adotar medidas e procedimentos que muito se aproximam da ideia de Processo Estrutural.

Mais de uma década antes do advento do Código de Processo Civil de 2015, já havia, no Brasil, demandas judiciais que, não obstante não haverem adotado o termo *Processo Estrutural*, desenvolveram-se de acordo com algumas suas características. A doutrina aponta como um dos mais emblemáticos, o caso que ficou conhecido como Ação Civil Pública do Carvão (ACP do Carvão).¹⁶⁰

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada no ano de 1993¹⁶¹, pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina, perante a Justiça Federal de Criciúma, por meio da qual postulou a criação e implementação de plano de recuperação de áreas degradadas pela mineração nos arredores do Município de Criciúma. No polo passivo havia, inicialmente, 24 réus: a União e empresas mineradoras. A sentença de fundo, prolatada no ano 2000, determinou que os réus apresentassem plano de recuperação da área degradada, contemplando os itens indicados na decisão. Assim como no caso Mendoza, na ACP do Carvão os réus foram condenados a elaborar e apresentar ao juízo plano de recuperação ambiental.¹⁶²

Para efetivar a decisão, foram impostas medidas coercitivas e medidas de sub-rogação. Por fim, a decisão também determinou que o Ministério Público Federal deveria opinar sobre o plano de recuperação que seria apresentado pelos réus. A decisão transitou em julgado no ano de 2014 (11 anos depois do ajuizamento da demanda).

¹⁶⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

¹⁶¹ Ação Civil Pública n. 93.8000533-4. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&selForma=NU&txtValor=9380005334&selOrigem=SC&acao=consulta_processual_valida_pesquisa. Acesso em nov. de 2018.

¹⁶² ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 482.

Sucedeu que, o Ministério Público Federal, antevendo a possibilidade de prejuízo pela demora, paralelamente ao trâmite dos recursos, entrou com pedido de cumprimento provisório da sentença. Medida importante contra o risco de ineficácia da decisão pelo decurso do tempo, ou seja, para garantia de uma tutela jurisdicional tempestiva. A complexidade da matéria de fundo exigiu que os provimentos para dar cumprimento à decisão se estruturassem em forma de cascata, divididos em três grandes fases.

A primeira fase foi de 2000 a 2004. Sobre ela, explica Sérgio Cruz Arenhart¹⁶³, que com as informações disponíveis até o momento, não se tinha a exata noção da dimensão do problema. Também por essa razão, a sentença então prolatada condenou os réus a obrigação genérica de recuperação ambiental. Percebe-se, aqui, a característica mencionada dos Processos Estruturais acerca da dificuldade de antever, de plano, a correta dimensão do problema enfrentado e, conseqüente, as medidas necessárias para sua solução. Por isso, a primeira fase de execução da decisão na ACP do carvão consistiu na reunião de informações para subsidiar, posteriormente, a adoção de medidas mais concretas.

Na segunda fase, que se desenvolveu entre os anos de 2004 e 2005, as ações foram concentradas na atuação do Ministério Público Federal que, com auxílio de técnicos e especialistas, identificou as partes do programa de recuperação apresentado pelos réus que não condiziam ou a realidade ou não ofereciam soluções adequadas.

Na terceira fase, que vai de 2006 a 2009, os réus foram obrigados a apresentar plano de recuperação de acordo com a padronização e indicadores sugeridos pelo Ministério Público Federal. Foi criado também Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), composto por especialistas da área ambiental externos ao processo, responsáveis por propor soluções e técnicas para a recuperação ambiental. Sérgio Cruz Arenhart também chama atenção para o fato de que todas as decisões tomadas pelo GTA necessitavam de consenso.¹⁶⁴

Observa-se, assim, que ao longo do processo procurou-se, a todo momento, permitir ampla participação daqueles que poderiam contribuir para a construção da decisão. Para conferir publicidade ao cumprimento da decisão, foi também criado, como já mencionado, endereço eletrônico para que a população tivesse fácil acesso às informações do caso e pudesse acompanhar seu cumprimento.

¹⁶³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 486.

¹⁶⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 490.

Ainda que não tenha adotado a expressão “Processo Estrutural”, o modo como o caso conhecido como ACP do Carvão se desenvolveu apresenta características que são próprias do Processo Estrutural.

Assim como no caso Mendoza, na ACP do Carvão pode ser constatada postura consciente de autocontenção dos magistrados ao determinarem, em um primeiro momento, apenas objetivo a ser alcançado (a recuperação ambiental de área degradada pela ação humana). Aos demandados, ficou a possibilidade de escolha sobre os meios empregados para a consecução dos objetivos. Apenas diante da inércia dos réus ou apresentação de planos em desconformidade com dados objetivos sobre a realidade, que adotaram postura mais ativa ao concretizar suas determinações.

A ACP do Carvão também foi marcada por ampla participação e possibilidade de influência de diversos núcleos de interesse, seja mediante a realização de audiências públicas, oitiva de *amicus curiae* ou assessoramento técnico ao juízo. Importante destacar também a prospectividade presente no caso: os planos de recuperação tem execução prevista até o ano de 2020. Presentes essas características, é possível concluir que a ACP do Carvão é exemplo de uma das primeiras vezes (talvez a primeira) em que a lógica do Processo Estrutural foi aplicado no Brasil.

Por sua vez, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹⁶⁵ indicam que o caso conhecido como Raposa Serra do Sol¹⁶⁶ também adotou ferramentas típicas dos processos estruturais, ainda que de maneira não tão ostensiva como ocorreu na ACP do Carvão. No caso, o Supremo Tribunal Federal fixou condições para a demarcação como área indígena de extensão de terra conhecida como Raposa Serra do Sol. A área foi demarcada pelo Ministério da Justiça, através da Portaria No 820/98, modificada pela Portaria 534/2005. A demarcação foi homologada por decreto da Presidência da República, em 15 de abril de 2005. Não obstante, foi o Supremo Tribunal Federal que fixou diversos requisitos para o exercício dos direitos dos indígenas sobre a terra.¹⁶⁷

¹⁶⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 359.

¹⁶⁶ Petição n. 3.388/RR. Julgada em 19.03.09. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: nov. de 2018/

¹⁶⁷ “1 – O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser suplantado de maneira genérica sempre que houver como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6o, da Constituição Federal) o interesse público da União na forma de Lei Complementar; 2 – O usufruto dos índios não abrange a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3 – O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra de recursos naturais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional; 4 – O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, dependendo—se o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 5 – O usufruto dos índios fica condicionado

Os autores indicam como outro exemplo de decisão estrutural a proferida no Mandado de Injunção n. 708/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal delineou o modo como o direito de greve dos servidores públicos civis deveria ser exercido. Diante da constatação de omissão inconstitucional por parte do Poder Legislativo em regulamentar o exercício do direito de greve previsto na Constituição, o STF determinou qual a regra que deveria ser adotada, no caso, a Lei n. 7.783/89, que regulamenta o direito de greve dos trabalhadores celetistas.

Atribui-se, também, a lógica estrutural às decisões proferidas em sede de Medida Cautelar na ADPF 378, por meio das quais foi reconhecido pelo STF o estado de coisas inconstitucional em que se encontra o sistema carcerário brasileiro.

Com efeito, os últimos exemplos mencionados diferenciam-se da ACP do Carvão por versarem sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal com características dos Processos

ao interesse da Política de Defesa Nacional. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 6 – A atuação das Forças Armadas da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 7 – O usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8 – O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica restrito ao ingresso, trânsito e permanência, bem como caça, pesca e extrativismo vegetal, tudo nos períodos, temporadas e condições estipuladas pela administração da unidade de conservação, que ficará sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9 – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, em caráter apenas opinativo, levando em conta as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai; 10 – O trânsito de visitantes e pesquisadores não—índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pela administração; 11 – Deve ser admitido o ingresso, o trânsito, a permanência de não—índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai; 12 – O ingresso, trânsito e a permanência de não—índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 13 – A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não; 14 – As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade jurídica ou pelos silvícolas; 15 – É vedada, nas terras indígenas, qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa; 16 – Os bens do patrimônio indígena, isto é, as terras pertencentes ao domínio dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no artigo 49, XVI, e 231, parágrafo 3o, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos ou contribuições sobre uns e outros; 17 – É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18 – Os direitos dos índios relacionados as suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis”. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612760>. Acesso em dez. de 2018..

Estruturais. Semelhante enfoque também é visto na tese de doutorado de Marco Félix Jobim¹⁶⁸ que, ao tratar das medidas estruturantes, parte do prisma da atuação do STF.

Contudo, ainda que a Corte Suprema delineie, em linhas gerais, o procedimento a ser adotado nos processos estruturais (seja em abstrato como *ad hoc*, como ocorreu no caso Mendoza), a grande maioria dos atos neste tipo de processo está concentrado nas instâncias inferiores, vale dizer, na primeira instância. Isso porque, há grande necessidade de imediação do julgador com as partes, com os interessados, maior proximidade com o local do conflito, coisas que estão fora do alcance de uma Corte Suprema. O Processo Estrutural gira, em grande parte, em fatos que constantemente estão mudando ao longo do processo.

Evidentemente, uma Corte Suprema, além de não ter condições de fazer esse acompanhamento, sequer tem por função fazê-lo.¹⁶⁹ O argumento histórico corrobora com a afirmação. Basta observar que embora as *structural injunctions* tenham surgido nos Estados Unidos a partir da decisão proferida no caso *Brown* pela *Supreme Court*, na realidade, tiveram seu desenvolvimento a partir da atuação dos magistrados que tiveram o desafio de implementar a decisão proferida pela Suprema Corte. Em outras palavras, tiveram seu desenvolvimento nas instâncias inferiores.

De todo modo, ainda que a instância central da atuação jurisdicional em um processo estrutural ser a de origem, espera-se, com grande entusiasmo, que o Supremo Tribunal Federal brasileiro forme precedente sobre núcleos de significado mínimos relacionados aos processos estruturais. O delineamento mínimo do procedimento a ser adotado, além de conferir previsibilidade, segurança jurídica e não deixe dúvidas sobre a adoção dos processos estruturais no Brasil também liga-se a importante conclusão feita por Francisco Verbic: de que dificilmente outra “instância” do Poder Judiciário teria poder suficiente para delinear e exigir cumprimento das decisões estruturais.¹⁷⁰

O fato da maior parte do Processo Estrutural ocorrer perante a primeira instância também gera importante impacto no âmbito da pesquisa: a dificuldade de localizar processos que apresentem essas características e realizar seu monitoramento. O gigantesco número de processos atualmente em tramitação no Brasil, em sua grande maioria nas instâncias inferiores,

¹⁶⁸ JOBIM, Marco. Medidas Estruturantes: Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. 238p.

¹⁶⁹ Sobre a função das Cortes Supremas, extensamente: MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas: Do Controle à Interpretação**, da Jurisprudência ao Precedente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º Ed. 2014. 144p.

¹⁷⁰ VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 313.

gera grande pulverização e dificulta a identificação de casos com as características dos processos estruturais. Deste modo, acabam sendo identificados, em sua maioria, casos com grande repercussão social.

Talvez o mais importante caso com grande repercussão social que encerra conflito de cunho inegavelmente multipolar e complexo seja o caso de Mariana-MG, considerado o maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil e o maior do mundo envolvendo barragem de dejetos. Trata-se do rompimento de barragem próxima ao município de Mariana (MG) da empresa Samarco Mineração S/A ocorrido em 05.11.2015. Com o rompimento, mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério foram despejados na região, atingindo o Rio Doce. Isso fez com que os rejeitos fosse propagados para mais de 41 municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. Dezenove pessoas morreram no desastre.¹⁷¹

Desde novembro de 2015, foram firmados diversos termos de compromisso ambiental e de ajustamento de conduta entre a empresa Samarco, Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual de Minas Gerais e do Espírito Santo. Nos termos de compromisso, foram fixadas diversas medidas preventivas emergenciais, mitigatórias, reparadoras e compensatórias dos danos causados à população e ao meio ambiente com o rompimento da barragem. Foram também realizadas audiências públicas pelo Ministério Público Federal para ouvir a população afetada, composta por indígenas, pescadores, ribeirinhos e moradores dos arredores.¹⁷²

Paralelamente a essa atuação, tramitam duas ações civis públicas principais, de números 0023863-07.2016.4.01.3800 e 0069758-61.2015.5.01.3400. Foi também criado endereço eletrônico vinculado ao *site* do Ministério Público Federal para acompanhamento do caso.¹⁷³ De acordo com informações extraídas do site, atualmente, as ações civis públicas foram suspensas para tentativa de transação entre os entes estatais, a Samarco e o Ministério Público. O acordo resultou em Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), que fixa deveres que devem ser cumpridos para que possa ser celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF). A íntegra deste termo preliminar já firmado pode ser consultada pelo endereço: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>.

Não há dúvidas de que o caso do Rio Doce encerra conflito multipolar de alta complexidade. Nesse sentido, a lógica dos processos estruturais têm muito a contribuir para sua

¹⁷¹ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Mariana – Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo/linha-do-tempo>. Acesso em dez de 2018.

¹⁷² BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Mariana – Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo/linha-do-tempo>. Acesso em dez de 2018.

¹⁷³ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Para o cidadão**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana>. Acesso em dez. de 2018.

resolução, com maior adequação do procedimento às necessidades do caso concreto, estímulo à construção de uma solução pelas partes (como é possível perceber que já vem ocorrendo, com base nas informações apresentadas), pensar nas soluções para o futuro e ter amplitude na sua execução. Resta acompanhar os próximos desdobramentos do caso.

CONCLUSÃO

A sociedade vem se transformando em ritmo acelerado ao longo das últimas décadas. Se antes o Processo Civil precisava ser pensado para tutelar direitos individuais, entre privados, de cunho preponderantemente patrimonial, atualmente, depara-se com uma sociedade multifacetária, plural e massificada, com debates centrados em direitos sociais e litígios envolvendo a efetivação de políticas públicas. Estatísticas demonstram que milhares desses conflitos são levados todos os anos ao Poder Judiciário brasileiro. Assim, para muito além de se pensar *se* o Poder Judiciário pode tutelá-los, é necessário estudar o *modo* como deve fazê-lo, para que não invada esferas onde não detém conhecimento ou competência, mas também não coadune com omissões na efetivação desses direitos.

Evidentemente, a aplicação da lógica individualista do processo individual não conseguiu tutelar adequadamente os direitos sociais pela via jurisdicional. Por sua vez, o desenvolvimento do processo coletivo no Brasil promoveu grandes avanços em direção a obtenção de uma tutela adequada para os chamados *novos direitos*. Contudo, por razões cuja investigação foge ao escopo deste trabalho, o processo coletivo brasileiro não conseguiu romper suficientemente com essa lógica individualista, marcada por um processo rígido. Por isso, a necessidade da incorporação da ideia de Processo Estrutural no ordenamento brasileiro. Não se trata propriamente de um contraponto ao Processo Coletivo, mas um novo modo de concebê-lo para tutelar interesses multipolares e complexos.

Para tanto, esse processo apresenta características fundamentais que rompem com a lógica tradicional, a saber: trabalha com múltiplos polos de interesse e seu respectivo direito de influir; ampla possibilidade de flexibilização procedimental; a decisão é construída mediante conjunção de diversos esforços, inclusive de especialistas na área do conflito que o processo encerra; as medidas deles emanadas tem efeitos preponderantemente prospectivos; é estruturado com base em provimentos em cascata, marcados por avanços e retrocessos em direção ao objetivo final.

Não há dúvidas sobre os benefícios da adoção deste processo pela via legislativa: sedimenta a adoção do Processo Estrutural no Brasil, conferindo-lhe maior segurança jurídica e previsibilidade. Contudo, entende-se que, independentemente de previsão legislativa, o Processo Estrutural pode e deve ser adotado no país. Isso porque não encontra seu fundamento no âmbito infraconstitucional. Decorre diretamente da Constituição Federal, mais precisamente, do direito ao devido processo legal compreendido aqui também o direito ao devido processo legal estrutural. Acredita-se, assim, que o grande desenvolvimento do Processo

Estrutural ocorrerá a partir da atuação dos magistrados ao depararem-se com conflitos complexos e a necessidade de prestar-lhes tutela adequada. É, enfim, como a Suprema Corte dos Estados Unidos já afirmou, corroborada por Owen Fiss, *um modo para que se possa fazer da Constituição uma realidade*.

REFÊRENCIAS

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. Poderes do Juiz e Visão Cooperativa do Processo, **Revista da Ajuris**. Porto Alegre, 2003, n. 90

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Do Formalismo no Processo Civil - Proposta de um Formalismo-Valorativo**, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz. A doutrina brasileira da multa coercitiva: três questões ainda polêmicas. **Revista Forense**, São Paulo, v. 104, n. 396, p. 233-255, mar./abr. 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção de direitos individuais homogêneos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 427 p.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. vol. 225/2013. p. 389-410.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 13. p. 423-448.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 475-492.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. I.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. III.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación Argentina. **Mendoza, Beatriz Silvya y Otros, C/ Estado Nacional y Otros S/ Daños y Perjuicios (daños Derivados de La Contaminación Ambiental del Río Matanza - Riachuelo nº M. 1569. XL. ORI**. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6476391&cache=1536770343506>>. Acesso em: 12 set. 2018.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Verbitsky, Horacio S/ Habeas Corpus**. Julgado em 03.05.2005. Disponível em: <<http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf>>. Acesso em nov. 2018.

ARGENTINA. **Ley 26.168, de 15 de nov. de 2006**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122769>>. Acesso em nov. De 2018.

ARGENTINA. **Ley General del Ambiente n. 25.675.** Disponível em: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Acesso em nov. de 2018.

ÁVILA, Humberto. O que é Devido Processo Legal?, **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, n. 163.

BERIZONCE, Roberto Omar. *Los conflictos de interés público*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 261-286.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números (Dez. 2017)**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis>. Acesso em: out. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em out. 2018.

BRASIL. Justiça Federal de Santa Catarina. **Ação Civil Pública n. 93.8000533-4**. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?txtOrigemPesquisa=1&selForma=NU&txtValor=9380005334&selOrigem=SC&acao=consulta_processual_valida_pesquisa. Acesso em nov. de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em out. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Mariana – Linha do Tempo**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo/linha-do-tempo>. Acesso em dez de 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Para o cidadão**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana>. Acesso em dez. de 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Carvão: indicadores ambientais**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/criciuma/arquivo-carvao>>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8.058/14**. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial n.1399842/ES**. Relator: KUKINA, Sérgio. Publicado no DJe de 03/02/2015. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201302794476&dt_publicacao=03/02/2015>. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 3.388/RR**. Julgada em 19.03.09. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: nov. de 2018

CAPPELLETTI, Mauro. O Processo Civil Italiano no Quadro da Contraposição ‘Civil Law’ - ‘Common Law’: Apontamentos Histórico-Comparativos. In: **Processo, Ideologias e Sociedade**, tradução de Hermes Zaneti Júnior. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2010, vol. II.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. Vol. 89, N. 7 (Maio, 1976), p. 1281-1316.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 359-382.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 353-268.

FISS, Owen. *To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunctions*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 19. p. 583-608.

GARTH, Bryan; CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**, tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

JOBIM, Marco Félix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. ZANETI JR., Hermes (Coord.). Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 230-232.

JOBIM, Marco. **Medidas Estruturantes: Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. 238p.

KOPLIN, Klaus. “O Novo CPC e os Direitos Fundamentais Processuais: uma Visão Geral, com Destaque para o Direito ao Contraditório”. RUBIN, Fernando; REICHEL, Luís Alberto (org.), **Grandes Temas do Novo Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

LANGBEIN, John; LERNER, Renée Lettow; SMITH, Bruce. **History of the Common Law - The Development of Anglo-American Legal Institutions**. New York: Aspen Publishers, 2009.

LERNER, Renée Lettow; LANGBEIN, John; SMITH, Bruce. **History of the Common Law - The Development of Anglo-American Legal Institutions**. New York: Aspen Publishers, 2009.

LIMA, Edilson Vitoreli Diniz. **O Devido Processo Legal Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. 200p.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do Processo Estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga; MAIA, Renata Christiana Vieira; REZENDE, Esther Camila Gomes

Norato; LANNA, Helena. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: DelRey. 2017, vol. 1. p. 11-20.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. I.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. III.

MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Boa-Fé no Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MATTOS, Sérgio, **Devido Processo Legal e Proteção de Direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil – Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas: Do Controle à Interpretação, da Jurisprudência ao Precedente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º Ed. 2014. 144p.

MITIDIERO, Daniel. O Processualismo e a Formação do Código Buzaid, **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, n. 183.

MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. I.

MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil**, 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, vol. III.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança Jurídica e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” - decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 06. p. 177-202.

PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 4. p. 85-140.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SMITH, Bruce; LANGBEIN, John; LERNER, Renée Lettow. **History of the Common Law - The Development of Anglo-American Legal Institutions**. New York: Aspen Publishers, 2009.

TARUFFO, Michele. *I Limiti Soggettivi del Giudicato e le Class Actions*, *Rivista di Diritto Processuale*. Padova: Cedam, 1969.

TARUFFO, Michele. A Atuação Executiva dos Direitos: Perfis Comparados. In: **Processo Civil Comparado - Ensaios**, apresentação, organização e tradução de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. **Case File for Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.** Disponível em: <<https://catalog.archives.gov/id/561058>>. Acesso em: 12 set. 2018.

UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES CATALOG. . **Documents Related to Brown v. Board of Education**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/education/lessons/brown-v-board>>. Acesso em: 12 set. 2018.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 287-316.

VERBIC, Francisco. Execución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina - Dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 3. p. 63-84.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, Ano 43, n. 284, p.333-369, out. 2018. Mensal.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Coord.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Cap. 11. p. 353-268.

ZAVASCKI, Teori. Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos, **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, n. 78

ZAVASCKI, Teori. **Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.