



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MYLENA FIGUEIRÊDO DE SOUSA

**EFETIVIDADE DAS DECISÕES ESTRUTURANTES NO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO: análise das decisões proferidas na ADPF n° 709/2020**

Recife

2024

MYLENA FIGUEIRÊDO DE SOUSA

**EFETIVIDADE DAS DECISÕES ESTRUTURANTES NO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO: análise das decisões proferidas na ADPF n° 709/2020**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito Processual Civil

Orientador: Prof. Dr. Lucas Buriel de Macêdo

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Sousa, Mylena Figueirêdo de.

Efetividade das decisões estruturantes no judiciário brasileiro: análise das decisões proferidas na ADPF nº 709/2020 / Mylena Figueirêdo de Sousa. - Recife, 2024.

69 p.

Orientador(a): Lucas Buril de Macêdo

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. Direito Processual Civil . 2. Processo Estruturante . 3. Direito Constitucional . I. Macêdo, Lucas Buril de. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MYLENA FIGUEIRÊDO DE SOUSA

**EFETIVIDADE DAS DECISÕES ESTRUTURANTES NO JUDICIÁRIO
BRASILEIRO: análise das decisões proferidas na ADPF n° 709/2020**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Aprovada em: 11/03/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Lucas Buril de Macêdo (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.ª Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.ª Me. Maria Fernanda Pereira de Lyra Didier (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Esse espaço é insuficiente para demonstrar a gratidão que sinto por todos aqueles que vivenciaram direta e indiretamente a experiência dessa graduação comigo. Ainda assim, aproveito a oportunidade para afagar aqueles que me acompanharam nessa jornada e que contribuíram para concretização deste trabalho.

Primeiramente, agradeço a minha mãe Inalda, por sempre ter colocado a minha educação em primeiro lugar.

A todos os meus amigos da graduação, em especial, Marianne Toledo e Luís Eduardo, não imagino como seriam esses anos sem vocês e, por isso, carrego um pouco de cada um na minha essência. Não sei os rumos que a vida tomará daqui em diante, mas carrego a certeza de que terei vocês ao meu lado. Igualmente, agradeço a Carolina Delgado, Natalia Cavalcanti, Gennifer Cordeiro, Matheus Rocha e Amanda Oliveira. Obrigada pelas risadas, pela troca de conhecimento e por todos os momentos compartilhados que fizeram dessa trajetória mais leve e descontraída.

Aos amigos da vida que sempre torceram por esta conquista e por não esquecerem da minha existência, mesmo que não raras as ausências. Faço menção especial, a Ana Patrícia Allain e Felipe Vieira, os quais acreditaram que esse momento se realizaria muito antes da graduação ter se iniciado. Obrigada por serem enorme fonte de apoio e abrandar as dificuldades vividas em minha jornada até aqui. Amo vocês.

À Faculdade de Direito do Recife, que se fez casa ao longo desses cinco anos, com sua beleza e fonte de inspiração.

Por fim, e certamente não menos importante, agradeço ao meu orientador, Lucas Buriel, a quem tive a honra de ser aluna e por quem cultivo profunda admiração. Obrigada pela paciência, leitura minuciosa e as valorosas lições.

RESUMO

O presente trabalho discorre sobre a efetividade das decisões estruturantes no âmbito do processo civil brasileiro, a partir da análise das determinações proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709, com o objetivo de propiciar um olhar crítico acerca dos possíveis caminhos para uma maior concretização fática dos comandos estruturantes e apresentação de parâmetros comuns a serem observados pelo julgador para fazer realizar-se o direito. Para isso, inicialmente, é realizada uma aproximação do leitor com o conceito, características e técnicas atribuídas ao processo estrutural e suas respectivas decisões estruturantes, de maneira expositiva e abrangendo concepções doutrinárias e jurisprudenciais. Ao passo que, em um segundo momento, é traçada a definição e os medidores para análise da efetividade. Depois disso, conjugam-se as apreensões conceituais até então apresentadas e passa-se a pincelar brevemente o panorama da efetividade de casos estruturais no judiciário nacional. Posteriormente, apresenta-se o caso objeto de estudo, a ADPF n° 709, a qual demonstra um cenário de violações aos direitos humanos e fundamentais dos povos indígenas e a carência de efetividade dos comandos judiciais ali proferidos. Por fim, empreendem-se reflexões acerca dos pontos passíveis de aperfeiçoamento para que se tenha decisões estruturais que ensejem efetividade em suas previsões. Como metodologia do presente trabalho, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A partir de análise de obras doutrinárias e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709, erigiu-se o alicerce sobre o qual se baseiam as conclusões apresentadas.

Palavras-chave: Decisões estruturantes; Efetividade decisória; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709.

ABSTRACT

The current project discusses the effectiveness of structural decisions within the Brazilian civil process, based on the analysis of the findings established in the Breach of Fundamental Precept n. 709, aiming to provide a critical examination upon possible directions for a bigger application of structural directives and the presentation of standard guidelines which the judge will abide by in order to maintain the rights. To achieve this, the reader first becomes familiar with the concept, characteristics and techniques associated with the structural process and their respective structuring decisions. This will be done in an expository way and will also cover doctrinal and jurisprudential concepts. In a second step, the definitions and metrics for effectiveness analysis are established. Following that, the study integrates the conceptual concerns that have been raised this far and proceed to provide a brief overview of the landscape around the efficacy of structural cases in the national judiciary. Posteriorly, the case object under study, ADPF No. 709, is introduced, it illustrates a situation in which indigenous people's human and basic rights are violated and the ineffectiveness of the court orders issued there. Lastly, reflections are given to the points that could use improvement therefore structural decisions can make their predictions effective. This work utilises bibliographic and documentary research as a methodology. The basis for the conclusions drawn was established through an examination of doctrinal works and rulings rendered by the Federal Supreme Court concerning the Breach of Fundamental Precept n. 709.

Key-words: Structuring decisions; Decision effectiveness; Breach of Fundamental Precept n. 709.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DO PROCESSO A DECISÃO ESTRUTURANTE: PANORAMA DOUTRINÁRIO	11
2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL	11
2.2 DECISÕES ESTRUTURANTES: FUNDAMENTOS, POTENCIALIDADE E DIALOGICIDADE	17
2.3 MEDIDAS ESTRUTURANTES: EXECUÇÃO E PROVIMENTO	23
3 EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS	29
3.1 CONCEITO DE EFETIVIDADE	29
3.2 MEDIDORES PARA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS ...	33
3.3 A EFETIVIDADE DAS DECISÕES ESTRUTURANTES NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO	35
4 O CASO DA ADPF N° 709	45
4.1 DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL E AS VIOLAÇÕES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	45
4.2 TÉCNICAS DECISÓRIAS EMPREGADAS	50
4.3 EFETIVIDADE DAS DECISÕES	53
5 CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, tem-se que demandas judiciais com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar ou efetivar uma determinada política pública ou, ainda, resolver litígios complexos são cada vez mais comuns perante o Poder Judiciário Brasileiro, e isso se dá em razão da constante omissão dos Poderes Legislativo e Executivo.

Diante de tal cenário, nota-se a crescente necessidade de soluções diversas de uma decisão “padrão”, a qual usualmente apenas se certifica um direito e se impõe uma obrigação.

Por isso, influenciado pelo direito estadunidense, têm crescido no Brasil discussões acerca dos processos estruturais e de sua capacidade em lidar com conflitos de interesse público e/ou viabilizar o dimensionamento de conflitos de alta complexidade.

Em uma breve definição do que é um processo estrutural, tem-se que este é comumente caracterizado como aquele processo que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural¹, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio².

Ressalta-se que o conceito de processo estrutural aqui empregado é o desenvolvido pela doutrina dos Estados Unidos, a partir da década de 1960, especificamente no proposto por Owen Fiss e Abram Chayes³.

Nesse viés, o processo estrutural possui potencialidade de solucionar casos complexos de modo satisfatório, na medida em que ao se associar a um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, resulta em uma decisão que estabelece uma reorganização conjunta e alinhada entre os três poderes e agentes diversos da sociedade.

Isto posto, tem-se que as decisões judiciais oriundas dos processos estruturais, revelam-se como um verdadeiro instrumento decisivo para levar a cabo processos de transformação social. Entretanto, apesar de ser uma abordagem processual nitidamente vantajosa, nesta monografia, aventa-se se um instituto jurídico originado no direito norte-americano possui a satisfatória efetividade para possibilitar a tão pretendida concretização de direitos.

Isso porque, importando para a realidade brasileira, e diferentemente do que ocorre em

¹ Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 52.

² VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v.284, outubro/2018. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

³ Sobre o tema v., CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard law review**, v. 89, n. 7, maio, 1976; FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard law review**, v. 93, n.1, novembro, 1979; Id. **The civil rights injunction**. Indianapolis: Indiana University Press, 1978.

países onde as instituições detêm maior infraestrutura e capacidade técnica, para, além da ausência de interesse político, uma certa falta de habilidade dos organismos estatais responsáveis pela implementação dessas decisões estruturantes, de modo que se questiona o que de fato restou decidido e o que de fato foi implementado/cumprido no plano fático.

Neste desiderato, a problemática que se coloca aqui é em relação à possibilidade dessas decisões estruturantes possuírem a adequada efetividade no contexto brasileiro. Isto é, se apesar dos seus aspectos promissores, a burocratização, morosidade, descaso dos poderes executivos e/ou legislativo e deficiência das instituições, são levados em consideração nessas decisões, ou quaisquer fatores outros que podem comprometer (ou comprometem), a efetividade destas.

Sob esse lume, o presente trabalho se propõe a dissecar o conceito de processo estrutural, decisões estruturantes e efetividade decisória, em sua noção empírico-normativa, com parâmetros e critérios delimitados. Pretendendo, com isso, pois, se inserir nesta discussão e lançar novas e possíveis construções para as decisões estruturantes na jurisdição brasileira, seja pela relevância de uma adequada tutela dos direitos, seja pela própria utilidade para o direito processual.

Ou seja, a partir da adequada fixação de conceitos doutrinários acerca do processo estrutural e suas decisões, objeto do primeiro capítulo, passa-se então, ao longo do segundo capítulo, a se debruçar acerca da controversa definição de efetividade e tratar sobre os medidores para verificação da efetividade de uma decisão estruturante.

Por derradeiro, no terceiro capítulo e como abordagem final, pretende-se realizar um exame pragmático da efetividade das decisões estruturantes na jurisdição brasileira, a partir da análise das decisões no âmbito da ADPF nº 709, ajuizada em 2020, que trata das omissões da União na proteção dos povos indígenas durante a pandemia.

Importante frisar que a escolha da ADPF nº 709/2020 se dá em virtude de que, no bojo da referida ação, observa-se um litígio multifacetado e de natureza estrutural, posto que presente a mutabilidade fática, interesses diversos em questão e patente complexidade.

Não obstante, a escolha deste caso ocorre também por haver uma nova abordagem adotada pelo Supremo Tribunal Federal para coibir as violações de direitos dos indígenas brasileiros durante a pandemia de COVID-19, consoante apregoado pelo Exmo. Min. Barroso, este caso representa “uma experiência pioneira de diálogo institucional (entre o Judiciário e o Executivo) e de diálogo intercultural (entre a nossa cultura e as tradições indígenas)”.

2 DO PROCESSO A DECISÃO ESTRUTURANTE: PANORAMA DOUTRINÁRIO

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL

Inicialmente, antes de se esmiuçar o conceito e as características do processo estrutural, faz-se necessária uma breve menção acerca do contexto no qual se deu o surgimento dessa forma de prestação jurisdicional.

Pois bem, é bastante comum se atribuir ao professor Owen Fiss as primeiras análises teóricas ligadas ao referido “processo estrutural” ou “*structural reform*”, o qual atribuiu o próprio desenvolvimento dessa nomenclatura. Em seus estudos, Fiss⁴ relaciona a origem do processo estrutural à atividade desempenhada pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education of Topeka* em 1954.

Sobre esse caso, Marco Félix Jobim apregoa que “um litígio estruturante inicial ocorreu em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual a Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública, até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*”⁵.

Sob esse lume, pontua-se que o supracitado caso foi classificado como um problema estrutural em razão da existência de um estado de desconformidade contínua, que violava diretamente a Décima Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos⁶, onde uma estrutura de segregação racial – o sistema dual de escolas, separadas para negros e brancos – apresentasse em um sistema educacional único.

Destaca-se que nesse caso restou evidente que apenas uma decisão judicial nos moldes ditos como “tradicionais”, determinando o fim da segregação nas escolas americanas não seria suficiente para alterar toda a estrutura educacional vigente e atender o direito a igualdade entre os cidadãos previsto na referida Décima Quarta Emenda. Por isso, foi necessário a atuação de

⁴ FISS, Owen. **The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice.** Harvard Law Review, v. 93, n. 1, 1979, p. 1-58.

⁵ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 93.

⁶ Article XIV (Amendment 14 - Rights Guaranteed: Privileges and Immunities of Citizenship, Due Process, and Equal Protection) 1: All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Constitution of United States.** Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27#toc-amendment-xiv>. Acesso em 12 ago. 2023.

diversos atores políticos e um longo processo com planejamento e aplicação de diversas medidas, para que se chegasse no resultado pretendido: o fim da segregação⁷.

A partir da experiência norte-americana, em que se atinou para existência de problemas estruturais enfrentados pelo Judiciário, passa-se a examinar como essa questão chega no Brasil.

Conforme é cediço, no país sul-americano, reina o tradicional modelo de processo civil, também chamado de “bipolar”, que é focado na resolução do litígio entre as partes, em um cenário com pelo menos dois interesses contrapostos.

Edilson Vitorelli, ao fazer um paralelo entre o processo judicial tradicional e os processos estruturais, apregoa que no modelo tradicional opera o binômio direito-obrigação: caso seja comprovada a existência da violação de um direito, o Judiciário determina a sua reparação. A indenização dos segmentos populacionais afetados, no entanto, não soluciona a omissão política e, por consequência, não impede que as violações continuem ocorrendo⁸.

O escopo do processo tradicional, portanto, é a pacificação social, pois pressupõe que a ordem social é harmônica e que o incidente que desencadeou a demanda é uma perturbação a ser resolvida⁹. O processo de caráter bipolar é, por fim, episódico e autossuficiente, de modo que o impacto da sentença se restringe às partes e conclui a atividade judicial, sendo o direito e o remédio interdependentes¹⁰.

Neste desiderato, de pronto, destaca-se que os litígios enfrentados no processo estrutural não se coadunam com a lógica do processo bipolar, dado que não pode ser encerrado com uma tutela pontual e específica. No chamado processo estrutural, o objeto da ação não é uma disputa entre Caio e Tício sobre situações jurídicas que lhes são próprias. Trata-se de uma reclamação

⁷ Após a implementação da primeira decisão, em 1955, o caso foi rediscutido pela Suprema Corte, originando o *Brown v. Board of Education II*. Neste segundo momento, para fazer valer a decisão de 1954, a Suprema Corte estabeleceu diversas medidas a serem seguidas. JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org.). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 640.

⁸ ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, 2020, p. 643-665.; e VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, 719 f.

⁹ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019, 256 f., p. 57.

¹⁰ CASIMIRO, M.; PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA, E.; FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA, F. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 17 set. 2023.

sobre a ineficiência ou inexistência de uma determinada política pública, implicando um tratamento teórico e metodológico diferenciado e em consonância com tais particularidades¹¹.

Ao tratar desse tema, a doutrina brasileira conceitua de diversas formas o processo estrutural¹². Porém, são perceptíveis certas similaridades, dado que todos convergem em um ponto: haverá necessidade de mudança/reestruturação institucional para que sejam efetivados os direitos fundamentais ou cessadas suas respectivas violações. Não é o escopo da presente monografia exaurir todas as conceituações doutrinárias, entretanto, destaca-se as definições de Owen Fiss e Edilson Vitorelli.

Nas palavras de Owen Fiss, o “juízo estrutural” consiste naquele onde o magistrado verifica o confrontamento da burocracia com os valores constitucionalmente previstos, de modo que assume a tarefa de reestruturar aquela organização a fim de eliminar a ameaça àqueles direitos¹³.

Já Edilson Vitorelli define os litígios estruturais como aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, que exigem a reorganização de uma instituição, pública ou privada, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir adequadamente sua função em sintonia com os valores públicos afirmados pela decisão¹⁴.

Para além da doutrina, no judiciário brasileiro, há inúmeros casos de processos estruturais, nos quais os julgadores se debruçam a reiterar o consignado nesta temática. Em recente julgamento paradigmático, no bojo do Recurso Especial n. 1.733.412 - SP (2017/0241253-0)¹⁵, o Ministro Og Fernandes, em processo de sua relatoria, proferiu importante voto sobre o processo estrutural.

Na ocasião, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça ao versar sobre a reestruturação de um Hospital do Municipal de São Paulo, que apresentava inúmeras disfunções, além de consignar a importância do tratamento estruturante para o caso em

¹¹ MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo poder judiciário e o consequencialismo decisório. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018, 136 f.,p. 63.

¹² No direito brasileiro, há inúmeros doutrinadores tratando do tema, com destaque, cita-se Sérgio Cruz Arenhart, Marco Felix Jobim, Fredie Didier Júnior, Hermes Zaneti Júnior, Rafael Oliveira e Edilson Vitorelli Diniz Lima.

¹³ FISS, Owen. **El derecho como razón pública**. Barcelona: Marcial Pons, 2007, p. 23.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial n. 1.733.412/SP. Relator: Ministro Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes, 17 de setembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702412530&dt_publicacao=20/09/2019. Acesso em: 17 de setembro de 2023.

questão, apontou a necessidade de cooperação entre os envolvidos e a legitimidade do Poder Judiciário atuar nos casos de omissão do Poder Executivo, nos seguintes termos:

Nos processos estruturais, a pretensão deve ser considerada como de alteração do estado de coisas ensejador da violação dos direitos, em vez de se buscar solucionar pontualmente as infringências legais, cuja judicialização reiterada pode resultar em intervenção até mais grave na discricionariedade administrativa que se pretenderia evitar ao prestigiar as ações individuais.

(...)

A adoção de tais medidas, entretanto, exige uma mudança de concepção de todos os envolvidos na condução do feito, desde a formulação dos pedidos até a execução, normalmente diferenciada e deferida ao longo do tempo, com necessidade de acompanhamento reiterado do Judiciário, bem como na apreciação do mérito.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, além dos casos *sub judice*, em 22 de dezembro de 2022, a Ministra Rosa Weber editou a Resolução n. 790, dispondo sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CADEC), com competência para auxiliar a resolução das demandas estruturais e dos litígios complexos, assim entendidos aqueles processos que exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, marcados também pela flexibilidade de procedimento, entre outros aspectos referidos na norma. A premissa é prover apoio aos Gabinetes do Supremo Tribunal Federal no processamento das referidas demandas, inclusive em relação ao ambiente de mediação específico, revelando-se como uma iniciativa que poderá promover o auxílio necessário à condução do processo estrutural¹⁶.

Percebe-se, pois, que o processo estrutural foi introduzido no contexto brasileiro, em razão do aumento da complexidade dos litígios e sua inadequação com o processo bipolar. A sua inserção no processo civil brasileiro representa, assim, uma necessidade para os juristas do direito processual e constitucional, já que possui a promessa de assegurar direitos fundamentais e a alteração de contextos que ensejam a violação massiva e reiterada destes.

Feitas as considerações conceituais, passa-se a dissecar as características distintivas de um processo estrutural, pois, conforme bem assevera Fredie Didier, o melhor caminho para chegar à definição de processo estrutural é a adoção de um raciocínio tipológico: o processo estrutural apresenta certas características típicas, mas, para que seja definido como processo estrutural, não há necessidade de que todas essas características estejam presentes¹⁷.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 104.

Como primeiro ponto de partida basilar para entendimento e identificação deste instituto, é crucial a necessidade de se observar o nível de complexidade do caso. Nesse sentido, o litígio estrutural se caracteriza essencialmente por ser de alta complexidade, não sendo facilmente individualizado¹⁸. Nesses termos, consoante leciona Edilson Vitorelli, essa característica diz respeito às distintas possibilidades de tutela destinadas à correção ou reparação da violação¹⁹.

Entende-se que o número de soluções possíveis é a medida da complexidade do processo²⁰. Dito de outro modo, a complexidade se dá no sentido de que o problema estrutural não possui apenas uma única espécie de resolução, pelo contrário, há uma diversidade de formas de se deliberar acerca do tema²¹.

Somado a essa complexidade, outra característica que envolve os litígios estruturais é a existência de diversos sujeitos, cada qual com seus respectivos interesses, sejam eles antagônicos ou não. Os litígios estruturais envolvem vários sujeitos com interesses diversos e interconectados, sendo um dos maiores desafios o de tentar atender ao maior número de interesses. É o que os doutrinadores²² denominam de “polícentria” ou “multipolaridade”²³.

¹⁸ Nesse ponto, é de extrema relevância o contraponto feito por Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Oliveira ao aduzir que “Embora predominem exemplos de processos estruturais de indiscutível complexidade e conflituosidade, esse atributo não é essencial à sua identificação. O fato de, eventualmente, o problema subjacente não admitir um número tão diverso de soluções não afasta a possibilidade de se tratar de problema estrutural – e, pois, de que o processo em que se o discute seja, também ele, processo estrutural. A questão pode ser clara do ponto de vista jurídico e complexa do ponto de vista fático. Pode ser clara do ponto de vista jurídico e fático e de difícil implementação por envolver uma mudança cultural”. (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 109.) Contudo, nessa monografia adota-se a complexidade como relevante critério identificador, em razão desta ser vislumbrada na maioria dos casos.

¹⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284, outubro, 2018, p. 3.

²⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 108.

²¹ QUINTANEIRA FERREIRA, F. J.; CUNHA LIMA, W. Reflexões sobre a aplicação dos processos estruturais face ao Código de Processo Civil: o direito em perspectiva sob o viés demedidas estruturantes. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, n. 5, 2023, p. 698–723, p. 705. Disponível em: <http://www.revistas.unirn.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/793>. Acesso em: 16 set. 2023.

²² ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024, p. 73.

²³ Para Marcella Ferraro, “a ideia de que “a polícentria é uma forma de explicação ou significação dos acontecimentos que assume a complexidade deles”. Apesar de ser possível visualizar elementos polícentricos ou “graus de polícentria” em praticamente todo caso submetido à apreciação do Judiciário, a ideia é útil, assim, para, por um lado, demonstrar a complexidade que os problemas estruturais apresentam; e, por outro, indicar a necessidade de que sejam no campo processual conformados como casos estruturais, não simplesmente como individuais ou coletivos bipolarizados”. (FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f.).

Não obstante, para que um determinado caso seja tido como estrutural é preciso estar diante de ofensas aos direitos e/ou garantias constitucionalmente previstos, especialmente, uma violação sistêmica destes. Isso porque, comumente, essas violações surgem de dinâmicas institucionalizadas, por exemplo, a omissão reiterada dos poderes legislativos e executivo em cumprir com determinadas políticas públicas que visam assegurar o cumprimento/efetivação de direitos fundamentais²⁴.

A quarta característica marcante dos litígios estruturais é a prospectividade. Tal atributo se dá em razão das demandas de cunho estrutural não possuírem o intuito de lidar com ocorrências retrospectivas, pontuais e isoladas, já que as violações estruturais não surgem “do dia para noite”. Geralmente, há um contexto de reiterado estado de desconformidade constitucional que em determinado momento atinge seu ponto crítico. E, justamente por isso, nesses litígios, a solução não será construída de forma miraculosa e repentina; necessitam, pois, de uma solução que se prolongue no tempo²⁵.

Por fim, vale pontuar que tendem os litígios tratados pelo processo estrutural a serem, originariamente ou não, coletivos, ou, ao menos, que a decisão a ser proferida nos processos estruturais venha a atingir uma coletividade. Diz-se, pois, que o processo estrutural é, usualmente, tido também como um processo coletivo²⁶, uma vez que atinge direitos e ou interesses de toda uma coletividade.

Todavia, a coletividade como característica dos litígios estruturais é alvo de divergências doutrinárias, visto que alguns não a consideram como característica destes²⁷. O

²⁴ Nesse liame, faz-se necessário asseverar que, a partir da definição de algumas dessas formas de violação, Marcella Ferraro, baseando-se parcialmente na sistematização realizada por Naomi Sharp, essas violações de direitos são tidas como sistêmicas, porque não são pontuais e isoladas – são dinâmicas e estão em curso. Somado a isso, o foco da preocupação quando se está pensando nesse tipo de violação não são as condutas específicas que inobservam direitos, mas o próprio contexto (*background*) em que acontecem. (FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f., p. 14-15).

²⁵ Isto posto, é imprescindível ter em mente que essa tipologia de litígios parte de uma realidade complexa, a qual precisa ser rompida, para se conceber uma nova realidade, mais suscetível de adequação aos ditames constitucionais e de modo que o problema inicial não volte a ocorrer. É prospectivo, pois se destina ao futuro, voltado para a cessação da violação sistêmica de direitos.

Nesse desiderato, valiosas são as lições de Marcella Ferraro, ao afirmar que há nesses casos uma relação que se prolonga no tempo, estranha à noção de ponto final e extinção do processo: não se tem a decisão judicial como fim do processo, como poderia ser satisfatório para os defensores do direito a uma sentença de mérito, tampouco se tem uma fase executiva (potencialmente) curta e com um objetivo determinado (e fixo). A própria mudança que vai sendo empreendida pode ocasionar a alteração dos seus objetivos iniciais. (FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f.).

²⁶ VITORELLI, Edilson. Levando conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v.284, outubro/2018. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 9.

²⁷ É inegável que os processos estruturais têm se assentado, via de regra, no *locus* teórico do processo coletivo. Contudo, há posições doutrinárias no sentido de que o processo estrutural não é essencialmente coletivo, embora tipicamente o seja. Com efeito, Fredie Didier entende que não se vislumbra a coletividade como característica

presente estudo se limita a não adentrar com afinco no mérito desta discussão, por não se vislumbrar grande impacto conceitual nesse quesito, ao ponto de interferir no devido entendimento do instituto.

Em suma, pode-se dizer que os litígios estruturais possuem como características principais: a) a complexidade; b) a policentria ou multipolaridade; c) a existência de violações sistêmicas de direitos constitucionais; e d) a prospectividade.

Por derradeiro, vale suscitar a ressalva de que o instituto do *structural reform* não se limita apenas ao Poder Público. Embora sejam os réus mais comuns, instituições privadas também podem figurar em quaisquer dos polos da demanda²⁸. No mundo contemporâneo, estruturas particulares são tão ou mais importantes para a vida dos cidadãos que os próprios Estados nacionais e, por isso, podem representar ameaças ainda maiores às liberdades dos cidadãos²⁹.

Dessarte, diante dos conceitos e particularidades apresentadas até aqui, percebe-se que os litígios estruturais possuem características próprias, que exigem adaptações processuais que tem impactado na sistemática processual civil brasileira.

2.2 DECISÕES ESTRUTURANTES: FUNDAMENTOS, POTENCIALIDADE E DIALOGICIDADE

essencial dos processos estruturais, para ele embora normalmente o processo estrutural seja coletivo, por discutir uma situação jurídica coletiva, é possível que um processo que veicule demanda individual esteja pautado num problema estrutural e tenha que, por isso, ser tratado como processo estrutural. Isso acontece especialmente quando ocorre o fenômeno da múltipla incidência, que se caracteriza quando o mesmo fato pode “afetar a esfera de situações jurídicas individuais e de situações jurídicas coletivas”. (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 107.). Em sentido contrário e em consonância com Edilson Vitorelli, Marcela Ferraro também entende que, em alguns casos, “o direito é individual, mas a violação mostra-se estrutural e a carga policêntrica é tanta que não se deve tratar a questão individualmente, o processo individual é inadequado”. (FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f., p. 145).

²⁸ Nesse sentido, são as ponderações de Edilson Vitorelli “É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público, como aquelas que operam uma função complementar ou associada à função estatal. É o caso dos prestadores de serviços públicos ou de utilidade pública. Em terceiro lugar, é possível que esse litígio seja verificado em relação a estruturas integralmente privadas, mas que são essenciais para o mercado e a sociedade que a circundam, não podendo ser apenas eliminadas e substituídas por outras, segundo as regras do livre mercado”. (VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 7, jan-jun/2018, p. 147-177, p. 154).

²⁹ *Ibid.*, p.154.

De início, é mister estabelecer esclarecimentos acerca dos traços distintivos das decisões estruturantes, isto é, o que as diferenciam das decisões dos processos de índole não estrutural. Essa distinção, além de contribuir para uma melhor compreensão da construção e efeitos de uma decisão estruturante, auxilia no pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Dessarte, para tutelar um direito em um processo bipolar, a decisão envolve usualmente a determinação da outorga em favor de um determinado jurisdicionado, do bem ou serviço que traduza a proteção àquele mesmo direito violado.

Enquanto isso, em uma determinação judicial que tem intervenção estruturante, além de realizar um juízo de reprovação do que se vem desenvolvendo em alguma instituição, deve apontar parâmetros para que se realize uma formulação ou reformulação da nova estrutura. Percebe-se, pois, que o alcance e a extensão entre esses dois tipos de decisões se revelam substantivamente distinto, e da mesma maneira, a motivação das decisões será necessariamente diferenciada³⁰.

Para fortalecer essa distinção, toma-se o exemplo dado por Vanice do Valle sobre política pública de fornecimento de medicamento: uma decisão tradicional pode determinar o fornecimento de determinado medicamento a um demandante, mas pode não expressar, a rigor, qualquer censura ao *modus operandi* da política pública em si, mas sim à falha do serviço que não assegurou ao demandante a prestação que lhe era devida³¹.

Ou seja, no processo tradicional, por exemplo, a decisão visa pontualmente reconhecer que houve uma lesão ao direito fundamental individual ou mesmo coletivo, o direito a saúde, mas não necessariamente reconhece ou pelo menos não entra no mérito de solucionar uma possível violação sistêmica e reiterada deste.

É no plano da aferição da existência em si de um “estado de coisas inconstitucional” que poderá o julgador identificar que o conflito se apresenta não como uma disfuncionalidade pontual da política pública sob crivo, mas como uma patente e generalizada inadequação do programa de agir estatal, que tem por consequência a violação a direitos em larga escala³².

Não obstante, vale destacar que as decisões estruturantes não são aplicáveis aos casos que podem ser decididos através de uma decisão simples, denominados de *one-stop shop remedies*. Ou seja, quando uma decisão específica for suficiente para reparar a lesão, não se deve utilizar de medidas mais amplas. Por outro lado, quando o processo de implementação

³⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Desafios à Jurisdição em Políticas Públicas: o que se pode aprender com a Experiência da Colômbia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 9.

³¹ *Ibid.*, p. 10.

³² *Ibid.*, p. 19.

envolver situações complexas com diversas variáveis e atores sociais, exigindo a implementação gradual e progressiva, como ocorre com a maioria dos litígios estruturais, haverá a necessidade de utilização de decisões estruturais flexíveis³³.

Com efeito, a partir dessas diferenciações, é possível assentar a definição do que é uma decisão estruturante. Nas palavras de Fredie, Rafael e Hermes, a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado³⁴.

Do delineado percebe-se, pois, que as decisões estruturantes se arrematam como um verdadeiro controle e reestruturação das ações e/ou omissões inconstitucionais do Estado. Todavia, para que ocorra esse rearranjo estrutural, o Magistrado, no processo decisório, deve sentenciar pelo critério pragmático com uma acurada percepção da realidade, saindo do “dever ser”, para encarar e lidar com o que de fato é.

Nesses termos, o magistrado ao decidir o caso possui a incumbência de projetar algo possível, proveitoso e efetivo para toda a coletividade. Isso porque, uma decisão judicial tradicional por si só já carrega consigo o potencial de alterar a realidade dos envolvidos. E, quando se lida com uma decisão judicial estrutural que envolve consequências sistêmicas, como, por exemplo, uma decisão que afeta diretamente o planejamento orçamentário-financeiro de um ente, é imprescindível haver compatibilização de todos os valores constitucionais ali envolvidos.

De que adianta um magistrado de uma pequena cidade do interior, desconhecedor da situação orçamentário-financeira, condenar um ente a concretizar determinada política pública superior a todo o valor do orçamento anual? No processo estrutural, o magistrado deve, a um só tempo, adotar uma postura conciliatória, dialogal e estratégica. Afinal, inúmeros valores, interesses e consequências estão entrelaçados³⁵.

³³ ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Lindsey *apud* DANTAS, E. S. Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, n. 2, 2017, p. 167. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 17 setembro de 2023.

³⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 105.

³⁵ MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo poder judiciário e o consequencialismo decisório. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018, 136 f., p. 97.

Neste desiderato, uma decisão no processo estruturante deve sempre se atentar ao espectro de possibilidade dos entes e órgãos envolvidos. Isto é, ao Magistrado recai o encargo de medir as consequências práticas de sua decisão, considerando inclusive, a probabilidade de que essas consequências não ocorram³⁶.

Entretanto, o Judiciário nem sempre detém a capacidade técnica para apresentar soluções a problemas de alta complexidade. Por isso, uma das características mais marcantes que se vislumbra nas decisões dos processos estruturais e que possui o condão de garantir a sua efetividade, é a existência de uma “cadeia de decisões”, ou o que os doutrinadores denominam de “*efeito cascata*” ou “provimentos em cascata”.

Nos ensinamentos de Sérgio Arenhart, o provimento em cascata, é o ato de se prolatar uma primeira decisão, entendida como “decisão-núcleo”, de caráter abrangente e principiológico, na qual se fixam diretrizes e linhas gerais de proteção do direito, e, em seguida, “se sucederá ampla cadeia de decisões específicas para a reestruturação, cujos resultados implicarão em avanços e retrocessos no âmbito protetivo afirmado pela decisão inicial”³⁷.

Em outras palavras, de início, tem-se a primeira decisão mais genérica, mas que define o posicionamento do Magistrado acerca daquele problema. Após essa decisão, seguem outras decisões mais específicas, nas quais se busca de modo mais objetivo a implementação da tutela pretendida. Assim, inaugura-se uma cadeia de decisões, que implicarão em avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial³⁸. Esse “provimento em cascata”, acaba sendo algo típico no âmbito decisório estrutural.

³⁶ Sob esse aspecto, o art. 20 da Lei de introdução às normas do direito brasileiro e seu *caput*, sob a égide do pragmatismo, preceitua que o julgador tem o dever de considerar as consequências práticas da sua decisão, não devendo se limitar apenas a proclamar valores jurídicos abstratos. Nas palavras de Fredie Didier e Rafael Oliveira, “A relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas como também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas. [...] Não basta, por exemplo, que o magistrado invoque o direito fundamental à saúde, fazendo considerações genéricas sobre o tema – que muitas vezes podem ser reproduzidas em tantos outros casos semelhantes –, para deferir a determinado paciente tratamento em hospital particular às custas do Estado ou para determinar o seu internamento imediato em hospital público sem respeitar os critérios de regulação. É preciso que o magistrado considere e trate expressamente das consequências dessa sua decisão, especialmente quanto aos reflexos que ela pode gerar no orçamento e na execução de outros projetos ligados à saúde ou quanto aos reflexos que pode gerar em relação a outros pacientes do sistema de saúde que aguardam na fila da regulação uma oportunidade de atendimento”. (DIDIER JR., Fredie. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jan./mar. 2019, p.143-160, p. 149).

³⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). **O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos**. São Paulo: Ed. RT, 2017.

³⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 389 – 410, p. 392.

Sob essa perspectiva, a existência de uma cadeia decisória, com o acompanhamento do cumprimento destas decisões, possibilita ao Magistrado, diante das circunstâncias do caso concreto, a contínua adequação dos efeitos e alcance destas. Somente à medida que a decisão judicial vai sendo implementada é que se terá a exata noção de eventuais problemas e, assim, de outras imposições que o caso requer. Aliás, a complexidade da causa implicará, comumente, a necessidade de se tentar várias soluções para o problema. Essa técnica de tentativa-erro-acerto é que permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso³⁹.

Em razão dessa referida tentativa-erro-acerto que carregam as decisões estruturantes, tem-se como ponto marcante e necessário no bojo das decisões estruturantes preconizar pela dialogicidade. Na verdade, todo o processo estrutural exige um contínuo diálogo entre todos os envolvidos e interessados. Contudo, o destaque é essa dialogicidade se estender as cadeias decisórias.

Todavia, antes de calcar discussões sobre a dialogicidade, é preciso estar receptivo à superação do conceito rígido de separação dos três poderes. Isso porque, ao tangenciar essa questão, existem diversas discussões e críticas acerca do ativismo judicial do Poder Judiciário⁴⁰, com seu protagonismo atomizado e populismo, especialmente, no bojo dos processos estruturais.

Contudo, sem adentrar com afinco no mérito dessas discussões, aqui, vale a ressalva de que não se defende que o Judiciário deve tomar para si as atribuições típicas dos outros Poderes. Trata-se, em verdade, de uma oportunidade para obter uma atuação colaborativa entre os dois Poderes, possibilitando que alguns pontos cegos da atuação do Executivo sejam superados⁴¹.

Assim, caso os poderes legitimados para atuar e criar políticas públicas constitucionalmente asseguradas não o façam, será legítima a atuação do Poder Judiciário⁴².

³⁹ *Ibid.*, p. 395.

⁴⁰ Ao longo do tempo, no Brasil, a expressão “ativismo judicial” adquiriu uma conotação negativa equiparada ao exercício impróprio do poder judicial. [...] Nesse sentido, as críticas que surgem vão no sentido de que as decisões judiciais em demandas estruturais violariam o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que caberia aos demais poderes, o estabelecimento e a implantação de políticas públicas, sendo atribuído ao poder judiciário apenas questões de princípios ou de direitos fundamentais. (BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223).

⁴¹ DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, v. 5, n. 3, 2007, p. 402. Conforme destacado na doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um “elaborador” de políticas públicas, e sim um “coordenador institucional”, produzindo um “efeito desbloqueador” (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social**: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 39).

⁴² Não obstante, o próprio o sistema de *checks and balances*, apregoa justamente que os poderes do Estado devem mutuamente se controlar, sendo concebido com o intento principal de, na medida que regula potenciais abusos dos titulares dos poderes, assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Pautado na Constituição Federal, não há que se falar em lesão à separação dos poderes, afinal, o Poder Judiciário só atuará de maneira subsidiária, buscando justamente a harmonia entre os poderes, adaptando o texto da Constituição Federal às realidades sociais⁴³.

O presente estudo, pois, parte da premissa de que o Judiciário pode contribuir de forma significativa com o aprimoramento, por exemplo, das políticas tomadas pelo Executivo, sem violar a separação dos poderes⁴⁴.

Dessarte, superadas as controvérsias, constata-se que para se construir uma decisão estrutural efetiva, é indispensável que durante todas as fases processuais se opere uma dialogicidade entre os envolvidos.

Nesse sentido, o diálogo pode ser tido como uma condição imprescindível para formação das decisões no âmbito dos litígios estruturais, visto que as decisões desse instituto buscam implantar medidas para concretização das políticas públicas, na maioria dos casos, atrelada à atuação dos outros Poderes do Estado⁴⁵.

Destaca-se que havendo dialogicidade, não se terá uma imposição unilateral do Judiciário, o que potencialmente contribui para que haja um maior comprometimento por parte dos interessados e conseqüentemente acarretará uma efetividade satisfatória das decisões, já que estes estiveram presentes no desenvolvimento⁴⁶. Nessa senda, técnicas adequadas de participação e de representação dos envolvidos têm papel inafastável, visto que contribuem de maneira efetiva para o correto exercício dessa forma de atuação do Estado-juiz⁴⁷.

⁴³ MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo poder judiciário e o consequencialismo decisório. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018, 136 f, p. 44.

⁴⁴ É de se observar que não se trata de ativismo judicial propriamente dito, mas as decisões estruturantes revelam a aplicação do quadro normativo vigente através de medidas concretas, logo, não é o juiz que é ativo, ativas nas políticas públicas no Brasil são as leis e a Constituição. Cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. 11ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017 v. 4; JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes, *loc. cit.*, p. 104.

⁴⁵ Além disso, um processo estrutural dialógico tem o condão de possibilitar o envolvimento de partes que podem estar sendo excluídas dos ambientes deliberativos tradicionais e, ainda, pode trazer para perto outros atores sociais que estavam alheios ao imbrólio. Conrado Hübner Mendes entende que esta compreensão dialógica traz ínsita a um potencial epistêmico, ou seja, infere na maior probabilidade de alcançar boas respostas nos dilemas constitucionais ao longo do tempo. (MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 190)

⁴⁶ Assim, pode a sentença delegar a execução ou a fiscalização do julgado a outros órgãos, criar etapas para o cumprimento da ordem judicial, nomear terceiros encarregados de esboçar plano de cumprimento, ou adotar outras providências que a situação concreta requeira. Enfim, deve haver ampla margem para a gestão da decisão judicial, de modo a compatibilizá-la com as necessidades da situação concreta e com as possibilidades das partes. Pode-se, por exemplo, ditar à Administração Pública o objetivo a ser alcançado, reservando-lhe a escolha dos meios e preservando sua discricionariedade, ou se pode estabelecer desde logo um cronograma de atividades a serem adotadas. Podem-se impor certas condutas ao réu, ou deixar essa determinação a um órgão técnico especializado. (ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 389 – 410, p. 395)

⁴⁷ Nesse âmbito, é imperioso trazer à baila a ressalva de Sérgio Arenhart, o qual pondera que “Embora a

Do contrário, isto é, na ausência de uma dialogicidade, corre-se o sério risco de atirar o magistrado em um campo de batalha em que ele nem sequer terá condições de conhecer aquilo que está julgando, em suas múltiplas facetas e com seus vários desdobramentos. Isso será, é claro, a certeza do fracasso da atuação judicial e da inadequação da decisão aí proferida⁴⁸.

A *dialogicidade*: como regra, as decisões estruturais mais eficazes são aquelas construídas por meio da interação entre as diversas autoridades e instituições (*diálogo interinstitucional*), as pessoas afetadas e a sociedade civil (*diálogo social*). Isso ocorre porque tal interação permite que as cortes decidam com a consideração das mais distintas perspectivas sobre o problema, evitando “pontos cegos”, bem como assegurando maior nível informacional. Além disso, o diálogo favorece a superação da falta de coordenação e inação entre as distintas instituições e autoridades relevantes, bem como a compreensão recíproca das dificuldades enfrentadas por cada qual⁴⁹.

Diante disso, o emprego de mecanismos de ampliação de participação como as audiências públicas⁵⁰, a participação do *amicus curiae*⁵¹, o contínuo diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo devem ser promovidos.

2.3 MEDIDAS ESTRUTURANTES: EXECUÇÃO E PROVIMENTO

Em muitos processos estruturais não é possível diferenciar com exatidão a diferença entre a fase de cognição e de execução⁵². Isso porque, conhecimento e execução são atividades

participação direta dos envolvidos possa ser, em princípio, desejável, ela é, via de regra, inviabilizada seja por problemas práticos (o tumulto processual que ocasionaria), seja por questões teóricas (já que sequer se conseguiria fazer com que a vontade de interesses metaindividuais despersonalizados, a exemplo do meio ambiente, possam aparecer "pessoalmente" no processo. [...] A participação direta de grupos reduzidos - ou de especialistas no tema objeto da demanda - aliada à representação adequada dos outros grupos e interesses é, sem dúvida, fórmula que pode equilibrar as vantagens e as desvantagens da presença direta de todos os sujeitos interessados em um litígio estrutural". (ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 807).

⁴⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, nov. 2013.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023, P. 122. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dezembro de 2023.

⁵⁰ No que tange as audiências públicas, pode-se afirmar que estas são praticamente inerentes ao processo estrutural, justamente em razão da necessidade desse tipo de litígio ser erigido pela dialogicidade entre todos os interessados.

⁵¹ No tocante a participação do *amicus curiae* nos processos estruturais, tem-se que este, sob premissas democráticas, promove uma maior amplitude ao debate constitucional. Nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil, o juiz ou o relator do processo, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema ou a sua repercussão social, poderá solicitar ou admitir a participação no feito de pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada. Frise-se, há uma forçosa necessidade de haver representatividade adequada ou pertinência temática para participação desse interveniente.

⁵² Nesse sentido, Francisco de Barros e Silva Neto utiliza-se da seguinte metáfora: “O modelo de “decisões em

que podem ser desempenhadas ao longo do processo, e, de modo geral, não é viável que haja ou deva haver uma nítida separação, isto é, que cada uma tenha seu “momento próprio” nos litígios estruturais⁵³.

A rigor, há uma tendência de deixar boa parte do “conhecimento” para a “execução”, o que decorre das próprias características dos casos estruturais, especialmente, levando em consideração também os provimentos em cascata e a tentativa erro-acerto, mencionada no tópico anterior. Funciona ainda como estratégia para que os esforços sejam concentrados no “como”, não tanto no “se”, na tentativa de estimular a negociação e uma solução criativa⁵⁴.

Em razão disso, as “medidas executivas” a serem empreendidas tendem a surgir no transcurso do processo de implementação da sentença. Estabelece-se um “procedimento gradual e participativo de implementação da decisão”, por meio do qual se busca a conciliação entre o necessário dever de proteger e promover direitos fundamentais e o respeito ao papel político próprio do Legislativo e do Executivo⁵⁵.

A decisão estrutural, dado o contexto em que se apresenta, não é daquelas que se costuma implementar rapidamente, porque a reestruturação de um estado de desconformidade exige, normalmente, tempo de maturação, não apenas para que a reestruturação seja efetiva, mas também para que seja duradoura. Assim, o esperado é que a implementação do estado ideal de coisas demore a acontecer⁵⁶.

Nessa esteira, é mister que ao longo de todo andamento processual exista uma certa flexibilidade procedimental, pois é impossível estipular todos os detalhes, ao longo do período de tramitação, nos moldes previstos para um processo tradicional. Pensar o processo que, por exemplo, lida com políticas públicas sem a pressão do tempo e da rigidez da sequência de atos

cascata” no litígio estrutural, com nossas escusas pela ironia, assemelha-se a se trocar o pneu de um carro em movimento. Enquanto se apreende o caso, já se interfere na realidade: há cognição e execução ao mesmo tempo e, possivelmente, em mais de uma instância”. (SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, 2019, p. 75–88, p. 84. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/185>. Acesso em: 17 set. 2023).

⁵³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

⁵⁴ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f., p. 180.

⁵⁵ SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2017, p. 79.

⁵⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 111.

processuais pode contribuir para oferecer a maturação suficiente para encontrar soluções mais adequadas ao caso concreto⁵⁷.

Não obstante, vale a ressalva de que, mais do que nunca, nos litígios estruturais, o processo é puramente um instrumento, um meio e o objetivo primordial da ação estrutural é o de extrair o melhor rendimento possível e culminar com um desfecho que seja efetivo para aquele caso concreto.

Segundo leciona Edilson Vitorelli⁵⁸, “[...] a fase de implementação é, frequentemente, a mais complexa de um processo estrutural, eis que muitos caminhos podem ser utilizados para a satisfação do direito material reconhecido na fase de conhecimento, sem que nenhum deles esteja predeterminado em lei”⁵⁹.

Sob esse lume, paira certa preocupação na forma como o Juiz deverá operacionalizar, especialmente levando em consideração as barreiras impostas a tal exercício. Entretanto, é preciso ter em mente que as eventuais falhas que podem se suceder no processo estrutural fazem parte de um meio de aprendizagem, quase que inevitável quando se quer resolver problemas dessa magnitude⁶⁰.

Por essa razão, também é recorrente e importante que a execução estrutural seja dividida em fases, de modo a viabilizar o gradual cumprimento das determinações judiciais e a avaliação de seus efeitos, não apenas da perspectiva do juiz e das partes, mas dos demais sujeitos impactados. A reavaliação dos resultados das etapas cumpridas permite o planejamento mais adequado das subseqüentes, evitando custos desnecessários e efeitos colaterais indesejáveis⁶¹.

Nessa esteira, Vitorelli categoriza a reforma estrutural em cinco ciclos, cada qual com suas etapas específicas. Primeiro deve-se identificar as características do litígio estrutural e suas principais matérias, em que a causa de pedir e o pedido devem ser essencialmente de cunho estrutural⁶².

⁵⁷ ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de setembro de 2023.

⁵⁸ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018, p.10.

⁵⁹ À vista disso, o Magistrado, no momento da implementação das medidas, é o principal protagonista, pois não só decide se serão utilizadas determinadas medidas ou não, mas também quais, em que proporção e em que momento.

⁶⁰ De outra banda, não se pode olvidar que, em atenção ao princípio da motivação das decisões judiciais, um dos vários princípios que regem o direito processual, as decisões judiciais e o estabelecimento das medidas estruturantes devem sempre ser fundamentadas, a fim de assegurar transparência à atividade jurisdicional, especialmente, nessa tipologia de litígio com efeitos que podem se irradiar para além dos diretamente envolvidos.

⁶¹ *Ibid.*, p. 10.

⁶² FERREIRA, José Fernando Quintandeira; LIMA, Walber Cunha Reflexões sobre a aplicação dos processos estruturais face ao Código de Processo Civil: o direito em perspectiva sob o viés demedidas estruturantes. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, n. 5, 2023, p. 698-723. Disponível em:

Após a caracterização do litígio, há o levantamento de possíveis estratégias para se conduzir a reforma, utilizando-se a ideia de mutabilidade procedimental e, principalmente, nos melhores meios de implementação de políticas públicas para o futuro, ligadas àquele problema estrutural específico. O terceiro ciclo se depreende da elaboração de um plano de metas capaz de em um curto, médio e/ou longo prazo reorganizar a situação que ensejou na demanda estrutural⁶³.

O quarto ciclo se dá no acompanhamento e fiscalização – podendo conter sanções derivadas do descumprimento do plano de metas – junto à implementação do plano estruturante. Nessa senda, o responsável pela decisão estrutural deve verificar se as estratégias traçadas estão produzindo o efeito idealizado ou, caso contrário, há a eventualidade de se traçar um novo estratagema, sendo o quinto e último ciclo idealizado por Vitorelli, capaz de reorganizar a remodelagem do litígio, ou, em caso de sucesso na reestruturação, encerrar o caso⁶⁴.

Sob essa perspectiva, percebe-se que o magistrado atuará como um fiscal direto do cumprimento das medidas, de modo a detectar os ajustes necessários em face de uma inefetividade das medidas estabelecidas, ou até mesmo em caso de eventual descumprimento destas⁶⁵.

Dessarte, em se tratando de medidas que podem ser aplicadas para a devida execução/implementação das decisões, tem-se que há diversos meios de solucionar questões complexas referentes aos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, a possibilidade de celebração de negócios processuais atípicos no cerne dos litígios estruturais, na forma do previsto nos artigos 190 e 200 do Código de Processo Civil⁶⁶.

<http://www.revistas.unirn.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/793>. Acesso em: 16 set. 2023, p. 711.

⁶³ *Ibid.*, p. 711.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 711.

⁶⁵ À essa altura é possível denotar a existência de certos entraves práticos na atuação que é exigida aos Magistrados no bojo desse processo. Isso porque, os litígios dessa magnitude demandam tempo, esforço e protagonismo dos juízes que, levando em conta o cenário brasileiro, já estão superlotados de processos. Em tal conjuntura, é possível que estes não consigam, em alguns casos, abarcar essa “nova competência” de supervisionar pessoalmente a efetivação do plano traçado para resolução do caso. Por isso, é imprescindível que todo o processo seja acompanhado por representantes do Ministério Público, experts da sociedade civil, bem como representantes sociais, mediante pareceres e relatórios, de forma dialógica e democrática.

⁶⁶ A possibilidade de ajustar negócios processuais (art. 190, CPC) é potencializada nos processos estruturais em razão das usuais complexidades e multipolaridade envolvidas na sua tramitação. Se a solução negociada é sempre preferível num processo individual de natureza bipolar, em que normalmente são facilmente identificáveis os interesses contrapostos, tanto mais se pode dizer quando há múltiplos interesses envolvidos – convergentes ou divergentes, a depender da questão em foco – e múltiplas possibilidades de solução do problema. (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.).

Por certo, diversas medidas criativas para resoluções desse tipo de pleito já possuem inúmeros exemplos no Brasil. Arenhart, analisando o caso da Ação Civil Pública do Carvão⁶⁷, menciona o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), formado por representantes técnicos de todas as partes e por terceiros independentes, ligados à questão ambiental. O Grupo tem como tarefa monitorar e elaborar relatórios avaliando as consequências das soluções adotadas⁶⁸.

Ainda, Cabral e Zaneti Jr., baseados na experiência norte-americana, propõem a utilização de “Entidades de Infraestrutura Específica (EIE)”, que contribuam para a efetividade do plano de ação e supervisionem a implementação de políticas públicas⁶⁹.

Segundo os referidos autores, as *claims resolution facilities* podem ser definidas como entidades que são construídas para a resolução de conflitos coletivos os quais seriam processados no procedimento genérico da tutela coletiva, isto é, ou na forma de casos repetitivos ou como ações coletivas. Um exemplo brasileiro desse tipo de entidade seria a Fundação Renova, organização sem fins lucrativos criada especialmente para promover a reparação do dano ambiental ocorrido no caso Mariana⁷⁰.

Outras medidas podem ser adotadas, como a exigência de que sejam entregues relatórios periódicos, a designação de audiências periódicas para oitiva de testemunhas e a realização de inspeções judiciais⁷¹.

Ressalva-se novamente que não se pretende exaurir todas as medidas de implementação, planos de ação ou técnicas possíveis de serem empregadas, mas o que se preconiza apresentar é que o Judiciário possui importante papel para conduzir a concretização de soluções, tomando por base o que já fora sugerido pelos interessados.

⁶⁷ A Ação Civil Pública nº 2008.72.04.002976-6/JFSC, movida pelo Ministério Público Federal na seção da Justiça Federal de Criciúma, Santa Catarina, popularmente conhecida como “ACP do Carvão”, tinha por objetivo reparar os danos ambientais ocorridos entre 1972 e 1989, na região da Bacia Carbonífera do Sul, com as principais funções de propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental da área degradada pela exploração e extração irregular de carvão. A sentença determinou a elaboração de plano de reestruturação para a região.

⁶⁸ CASIMIRO, M.; PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA, E.; FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA, F. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 17 set. 2023.

⁶⁹ CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes *apud Ibid.*, p. 126.

⁷⁰ CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR.; Hermes *apud Ibid.*, p. 126.

⁷¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 113.

As possibilidades são infindas, desde que as medidas acordadas sejam reconhecidas como devidas para aquele caso e se prestem a garantir a efetividade. Desse modo, tudo sempre deve ser refletido e formulado à luz das necessidades da situação para que a medida estrutural possa ser considerada legítima.

3 EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS

3.1 CONCEITO DE EFETIVIDADE

Nos capítulos anteriores, foram vistas questões atinentes ao processo estrutural e decisões estruturantes, neste capítulo serão tecidas considerações acerca do conceito efetividade, seus medidores e como esta recai nas decisões estruturantes.

A princípio tem-se que a raiz da efetividade do processo na nossa ordem constitucional encontra-se expressamente fincada em dois dispositivos: pelo ângulo do jurisdicionado, como direito e garantia fundamental dos indivíduos, denotando o imperativo de prestação estatal com qualidade e razoabilidade na duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) e sob o ponto de vista do dever da administração pública de observar o princípio, entre outros, da eficiência, envolvendo nessa toada todas as funções estatais (agentes políticos ou servidores públicos), de modo que a atuação do poder público em geral deverá ser pautada de maneira a alcançar a sua finalidade com menor dispêndio de recursos e maior grau de utilidade e satisfação dos resultados (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal)⁷².

Nesse sentido, amparado em outro inciso do artigo acima referido, Luiz Guilherme Marinoni, explicita: “o artigo 5º, XXXV, da Constituição da República, não só garante o direito ao acesso à justiça, mas igualmente o direito à efetividade e à tempestividade da tutela jurisdicional”⁷³.

Para Luís Roberto Barroso, a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social, cujo conceito expõe a noção dos escopos da jurisdição, de forma evidenciada, o jurídico e os sociais, pois o intérprete deve ter compromisso acima de tudo com a efetividade da Constituição⁷⁴. Em suas palavras, “o direito existe para realizar-se”⁷⁵.

Por sua vez, Eduardo Campos entende que a análise da efetividade da prestação jurisdicional diz respeito justamente à análise da efetividade da norma jurídica; não da norma

⁷² BARBOSA MOREIRA, José Carlos *apud* NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do Juiz na Efetividade do Processo Civil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 427f., p. 104.

⁷³ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Antecipatória, Julgamento Antecipado e Execução Imediata da Sentença**, 2. ed. São Paulo: RT, 1998, p. 160.

⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto. *apud* NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do Juiz na Efetividade do Processo Civil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 427f., p. 104.

⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, 1994, p. 30–60. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46330>. Acesso em: 23 de set. 2023, p. 36.

prevista em abstrato, matéria afeta à teoria geral do direito, mas da norma individualizada criada pelo juiz ao decidir (no sentido de realizar o ato jurisdicional). Se o comando da norma individualizada do caso foi cumprido pelo destinatário do comando, houve efetividade. Caso contrário, a decisão não foi cumprida, ou seja, a norma não foi efetivada ou não produziu sua eficácia social⁷⁶.

Como se vê, a noção de efetividade possui um amplo leque de abordagem. Todavia, antes de se prosseguir com as deliberações acerca da efetividade é importante, de pronto, realizar a distinção entre o significado de “efetividade”, “eficácia” e “eficiência”. Isso porque, há grande confusão terminológica e conceitual entre esses três termos que frequentemente são utilizados como sinônimos, há autores que chamam eficiência de efetividade ou de eficácia, confundindo-os ou tratando-os indistintamente, contudo, possuem significados diversos.

Leonardo Carneiro da Cunha, ao tratar do tema, aduz que a eficiência não se confunde com a eficácia, nem com a efetividade. Numa noção mais elementar, eficácia consiste na aptidão para produzir efeitos, enquanto eficiência mede a relação entre os meios empregados e os resultados alcançados. Já a efetividade relaciona-se com o cumprimento das normas jurídicas: uma norma é efetiva quando seja cumprida por seus destinatários. Enquanto a eficácia é a aptidão para produzir efeitos, a efetividade constitui uma medida de concretização dos efeitos previstos na norma⁷⁷.

Ainda, Carolina Bonadiman Esteves, defende a existência de três planos: o da efetividade (relacionado à existência de algo na prática), o da eficácia (relacionado à produção dos efeitos desejados) e o da eficiência (relacionado a resultados com o mínimo de perdas, erros, dispêndios ou tempo) - que, embora sejam diferentes, entrelaçam-se e são facilmente compreendidos quando aplicados ao processo civil, que consiste em um instrumento para a tutela jurisdicional e, conseqüentemente, em um instrumento para o acesso à justiça⁷⁸.

Pois bem, feita as distinções, passa-se a definição do que é efetividade no cerne do processo civil brasileiro, dado que constitui um ponto de partida essencial para análise da efetividade das decisões judiciais⁷⁹. Ademais, a efetividade da prestação jurisdicional, em razão

⁷⁶ CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 72.

⁷⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP, v. 233, n.39, jul. 2014, p. 65-84, p.66-67.

⁷⁸ ESTEVES, Carolina Bonadiman. Aplicação e exigibilidade da multa coercitiva do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC como forma de alcance do acesso efetivo à justiça. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 1, p. 255–271, p. 258, 2006. DOI: 10.18759/rdgf.v0i1.67. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/67>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁷⁹ A expressão efetividade do processo permite diversas formas de abordagem do fenômeno da atuação jurisdicional, sendo que, em seu significado genérico, pode ser compreendida como atributo da técnica do

da sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro, passou a ser tida até como princípio processual, já que não há processo satisfatório sem efetividade⁸⁰.

Cândido Dinamarco preconiza que a força das tendências metodológicas do direito processual civil na atualidade dirige-se com grande intensidade para a efetividade do processo, a qual constitui expressão resumida da ideia de que o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sociopolítica-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais⁸¹.

Nesses termos, consoante defende Egas Aragão, em relação ao processo, efetividade corresponde à preocupação com a eficácia da lei processual, com sua aptidão para gerar os efeitos que dela é normal esperar⁸². A efetividade do processo, entendida como se propõe, significa a sua almejada aptidão a eliminar insatisfações, com justiça e fazendo cumprir o direito, além de valer como meio de educação geral para o exercício e respeito aos direitos e canal de participação dos indivíduos nos destinos da sociedade e assegurar-lhes a liberdade⁸³.

Em contraponto, ao tratar da temática, Eduardo Campos apregoa que no processo, a análise de efetividade é sempre do comando normativo da decisão. Não se deve tecnicamente falar em efetividade do processo, que é o meio ou o instrumento para realização do direito material, além de técnica para criação da norma do caso⁸⁴.

O processo é adequado ou eficiente, ou inadequado ou ineficiente, para a promoção dos seus fins, nunca efetivo (nem é, nem deixa de ser). Apenas de forma metonímica (meio pelo fim) é possível falar em efetividade do processo, pois efetiva é a norma individualizada ou comando normativo criado com o processo, quando cumprido, voluntária ou coativamente, pelo seu destinatário⁸⁵.

processo, ou a capacidade de produzir resultados úteis almejados pelo ordenamento jurídico e que constituiu a síntese da ideia de que o “processo deve ser apto a cumprir toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”. (DINAMARCO, Cândido Rangel *apud* NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do Juiz na Efetividade do Processo Civil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 427f, p.95).

⁸⁰ Segundo o processualista Fredie Didier Jr., “o art. 4º do Código de Processo Civil, embora em nível infraconstitucional, reforça esse princípio como norma fundamental do processo civil brasileiro, ao incluir o direito à atividade satisfativa: “Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. (DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed.. Salvador: JusPodvium, 2017).

⁸¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 319.

⁸² ARAGÃO, Egas D. Moniz. Efetividade do processo de execução. *In*: ASSIS, Araken de; OLIVEIRA, Carlos Alberto A. de (orgs). **O processo de execução: estudos em homenagem ao Professor Alcides de Mendonça Lima**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

⁸³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 320.

⁸⁴ CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 73.

⁸⁵ *Ibidem*.

Aqui, vale a ressalva de que se costuma também utilizar a expressão efetividade processual praticamente como sinonímia de celeridade, em contraste com outros valores. Ocorre que, não é de hoje que se verifica no elemento tempo um poderoso oponente da efetividade do processo. Cândido Rangel Dinamarco⁸⁶ ensina que no direito moderno, a realidade dos pleitos judiciais e a angústia das longas esperas são fatores de desprestígio do Poder Judiciário e de sofrimento pessoal dos que necessitam da tutela jurisdicional. Fala-se no binômio custo-duração como o eixo em torno do qual gravitam todos os males da justiça contemporânea.

A questão que aqui se coloca é se realmente se mostra desejável essa efetividade que leva como traço marcante a celeridade, mas sendo indiferente à justiça, por exemplo, que conduz a uma negativa contraposição entre utilitarismo e justiça na medida em que a relativiza em função do desempenho, a transformar o juiz em burocrata, assimilando as funções executiva e judicial. Desse modo, a efetividade só se revela virtuosa se não colocar no limbo outros valores importantes do processo, a começar pelo da justiça, mas não só por este⁸⁷.

Nesse viés, Carlos Alberto Álvaro de Oliveira defende, pois, que a racionalidade do direito processual não há de ser a racionalidade tecnológica-estratégica, mas a orientada por uma validade normativa que a fundamente e ao mesmo tempo fundamentada pelo discurso racional do juízo, de forma que a sociedade possa controlar tanto a correção material quanto a concordância dogmática da decisão⁸⁸.

Em outras palavras, embora seja imprescindível haver efetividade processual e de modo célere, é preciso ter em mente que a efetividade não pode ser um valor absoluto em que nada importa senão tornar mais efetivo o processo, e nenhum preço é excessivo para garantir o acesso a tal meta. É esquecer que no direito, como na vida, a suma sabedoria reside em conciliar, tanto quanto possível, solicitações contraditórias, inspiradas em interesses opostos e igualmente valiosos, de forma que as satisfações de um deles não implique o sacrifício total de outro⁸⁹.

Com base em tais lições, percebe-se que de nada adianta o Poder Judiciário decidir com rapidez a quem pertence um direito, se não conseguir transformar tal pronunciamento em algo

⁸⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma do código de processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 140.

⁸⁷ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. de. Efetividade e Processo de Conhecimento. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 16, n. 16, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.70562. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70562>. Acesso em: 11 out. 2023, p. 407.

⁸⁸ *Ibid*, Partindo de premissas semelhantes, Marco Félix Jobim diferencia *efetividade e razoável duração do processo*. Afirma o autor que a efetividade do processo pode ocorrer ainda que não seja realizada em tempo razoável. Nesse caso, terá sido atendido o princípio da efetividade, mas não o da duração razoável do processo; o processo terá sido efetivo, apesar de não ter sido tempestivo. (JOBIM, Marco Félix *apud* CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 75.)

⁸⁹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Efetividade do processo e técnica processual. **Revista de Processo**, v. 77, jan. 1995, p. 1-7.

factível ao jurisdicionado. Assim, o processo deve servir, portanto, não apenas a dar solução à lide, tutelando o direito violado, mas, principalmente, deve almejar a concretização do comando jurisdicional, pois só assim será ele realmente efetivo.

Expostas as diferentes conceituações de efetividade, sua distinção entre eficácia e eficiência, bem como a efetividade processual, passa-se à análise dos medidores da efetividade nas decisões judiciais.

3.2 MEDIDORES PARA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS

A definição de parâmetros para avaliar a atividade do Judiciário ainda é um desafio que se impõe, visto que os indicadores existentes são via de regras “emprestados” da economia e voltam-se normalmente ao estabelecimento da análise custo/benefício em relação a um serviço prestado ou um produto oferecido ao mercado⁹⁰.

Claúdia Barbosa adverte que os indicadores apropriados para a avaliação do Judiciário ainda precisam ser estabelecidos e devem levar em conta premissas distintas da atividade produtiva, tais como: confiança, inserção social, pacificação de conflitos, segurança, entre outros⁹¹.

Em seus ensinamentos, Barbosa Moreira preconiza um "programa básico" em prol da efetividade, no qual estabelece premissas a serem observadas ao longo do andamento do feito para que se tenha, ao final, a almejada efetividade: a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos (e outras posições jurídicas de vantagem) contemplados no ordenamento, quer resultem de expressa previsão normativa, quer se possam inferir do sistema; b) esses instrumentos devem ser praticamente utilizáveis, ao menos em princípio, sejam quais forem os supostos titulares dos direitos (e das outras posições jurídicas de vantagem) de cuja preservação ou reintegração se cogita, inclusive quando indeterminado ou indeterminável o círculo dos eventuais sujeitos; c) impende assegurar condições propícias à exata e completa reconstituição dos fatos relevantes, a fim de que o convencimento do julgador corresponda, tanto quanto puder, à realidade; d) em toda a extensão da possibilidade prática, o resultado do processo há de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento; e) cumpre que se possa

⁹⁰ PONCIANO, Vera Lúcia Feil; BARBOSA, Claudia Maria; FREITAS, Cinthia O. de A. **Mecanismos voltados à efetividade de execução de sentenças no processo civil brasileiro**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/vera_lucia_feil_ponciano.pdf> Acesso em 06 de out. de 2023.

⁹¹ *Ibid.*, p. 6

atingir semelhante resultado com o mínimo dispêndio de tempo e energias⁹².

Em complemento, Eduardo Campos assevera que o princípio da efetividade determina (ao legislador, ao juiz, isto é, a todos os destinatários da norma) a criação de instrumentos jurídicos que viabilizem uma maior efetividade do comando normativo da decisão, isto é, que promovam um maior cumprimento das decisões judiciais, reduzindo os casos de descumprimento. Por exemplo, a criação de medidas sub-rogatórias, coercitivas, sancionatórias ou até premiaias adequadas contribuem para uma maior efetividade do comando normativo da decisão judicial⁹³.

Percebe-se, nesse diapasão, que o direito à prestação jurisdicional efetiva não se limita apenas ao direito a uma prestação fática. Mas também não pode ser visto apenas como i) o direito à técnica processual adequada, ii) o direito de participar através do procedimento adequado ou iii) o direito à resposta do juiz. Na verdade, o direito à tutela jurisdicional efetiva engloba esses três direitos, pois exige técnica processual adequada (norma processual), instituição de procedimento capaz de viabilizar a participação (p. ex., ações coletivas) e, por fim, a própria resposta jurisdicional⁹⁴.

Não obstante, para o adequado cumprimento da função jurisdicional, é indispensável boa dose de sensibilidade do juiz aos valores sociais e às mutações axiológicas da sua sociedade. O juiz há de estar comprometido com esta e com as suas preferências. Repudia-se o juiz Pilatos, que é o juiz indiferente, em cujo espírito reina a indesejável premissa do processo como instrumento meramente técnico, sem compromissos com a justiça ou injustiça dos julgamentos. Em ambas as hipóteses carecem de legitimidade as decisões que as considerem isoladamente e imponham o comando emergente da mera interpretação gramatical⁹⁵.

O juiz deve explicar as razões que o levaram a admitir ou a preferir determinado provimento ou meio de execução. A necessidade de o juiz explicar os seus motivos de maneira bastante precisa advém do fato de que hoje não mais vigora o princípio da tipicidade dos meios executivos, que congelava a possibilidade de se outorgar verdadeira efetividade à tutela jurisdicional, em razão da impossibilidade de se escolher o provimento e o meio executivo adequados diante das diferentes situações concretas. Perceba-se que, pelo fato de o juiz ter

⁹² MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Efetividade do processo e técnica processual**. Revista de Processo, vol. 77, jan. 1995, p. 1-7.

⁹³ CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 73.

⁹⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5281>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁹⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 348.

poder para a determinação da melhor maneira de efetivação da tutela, exige-se dele, por consequência, a justificação das suas escolhas. A justificativa permite controle crítico sobre o poder do juiz⁹⁶.

Nesse desiderato, é indispensável que o sistema esteja preparado para produzir decisões capazes de propiciar a tutela mais ampla possível aos titulares de direitos reconhecidos pelo juiz (e, aqui, é inevitável a superposição do discurso acerca da utilidade e efetividade das decisões, ao da abertura da via de acesso). Onde for possível produzir precisamente a mesma situação que existiria se a lei não fosse descumprida, que sejam proferidas decisões nesse sentido e não outras meramente paliativas⁹⁷.

Outro fator que contribui para o aumento de efetividade de uma decisão judicial está, pois, bastante ligada ao modo como se dá curso à participação dos litigantes em contraditório e à participação inquisitiva do juiz, os primeiros sendo admitidos a produzir alegações, a recorrer, a comprovar os fatos de seu interesse e este sendo conclamado a esquadriñar sua curiosidade institucionalizada com aqueles. O grau dessa participação de todos constitui fator de aprimoramento da qualidade do produto final, ou seja, fator de efetividade do processo do ponto de vista do escopo jurídico de atuação da vontade concreta do direito⁹⁸.

Desse modo, percebe-se que a efetividade de uma decisão judicial, em síntese, pode ser observada desde que se tenha a criação de elementos que viabilizem a efetividade do comando normativo da decisão, a aplicação de técnicas processuais adequadas, um alto nível de participação dos litigantes e do próprio juiz, além de um equilíbrio satisfatório entre a efetividade e demais valores constitucionais. Sendo nessa linha de pensamento que se examina a efetividade do cumprimento das decisões estruturantes proferidas pelo judiciário brasileiro.

3.3 A EFETIVIDADE DAS DECISÕES ESTRUTURANTES NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A análise da efetividade das decisões estruturantes brasileiras é fator de relativa complexidade, já que o legado desse tipo de decisão transcende o caso concreto. Neste sentido, o autor colombiano César Guaravito leciona que as decisões estruturantes possuem efeitos diretos, indiretos e simbólicos.

⁹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5281>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 352.

⁹⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 14^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 346.

Os efeitos diretos são aqueles oriundos da própria determinação judicial, os quais se espera cumprimento.

Enquanto os efeitos indiretos incluem todos os tipos de consequências que, sem serem estipulados nas decisões judiciais, decorrem, no entanto, da decisão. Afetam não apenas as partes no caso, mas também outros atores sociais. Por exemplo, medidas cautelares estruturais muitas vezes levam agências estatais e ONGs solidárias a aproveitarem a oportunidade aberta pela decisão e a envolver-se no processo de acompanhamento além do que o tribunal havia inicialmente contemplado⁹⁹.

Noutro giro, os efeitos simbólicos consistem em mudanças de ideias, percepções e construções sociais coletivas relativas ao objeto do litígio. Em termos sociológicos, implicam alterações culturais ou ideológicas em relação ao problema colocado pelo caso. Por exemplo, quando as intervenções judiciais atraem cobertura midiática, as intervenções podem moldar a compreensão tanto da mídia quanto a do próprio público sobre o caso¹⁰⁰.

Todavia, nos termos do assentado no tópico anterior, aqui, o estudo se limitará a examinar o grau de cumprimento do comando normativo da decisão, se as técnicas processuais empregadas foram adequadas, se o nível de participação dos litigantes e do próprio judiciário foi satisfatório e, por fim, se houve (ou se está havendo) uma transformação no estado de violação dos direitos e garantias fundamentais¹⁰¹.

Nesse ínterim, considerando o contexto brasileiro, é mister ter em mente a recente introdução dos provimentos estruturantes no ordenamento jurídico, além da questão temporal que assombra esse instituto. Isso porque, consoante referenciado em tópicos anteriores, um problema estrutural não surge da noite para o dia, do mesmo modo sua solução também não ocorrerá rapidamente. A condução de uma lide estrutural, como um todo, exige das partes e do juiz paciência e empenho constantes, até atingir a pretensa reestruturação.

Por isso, muitos dos litígios estruturais nacionais, ou casos não tratados como estruturais, mas que tenham abordagens estruturantes, ainda estão em andamento¹⁰². O que

⁹⁹ GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: the impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*, vol. 89, p. 1669-1698, p. 1680.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Abordar a efetividade da jurisdição passa por analisar se após o término da atividade jurisdicional o caso em questão entrou em conformidade com os ditames constitucionais. Daí se percebe que a garantia da efetividade do provimento é uma das maiores, senão a maior, preocupação dessas decisões, que buscam privilegiar a solução mais ampla, que alcancem resultados que possam beneficiar toda a coletividade e atendendo as suas necessidades. (CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 274, n. 42, 2017, p. 317-342, p. 327.)

¹⁰² A título de exemplificação, a sentença que determinou aos réus do processo nº 93.80.00533-4 (“ACP do Carvão”) a elaboração de plano de recuperação ocorreu sete anos após o seu ajuizamento. Neste caso, o Ministério Público Federal realizou o ajuizamento da ação em abril de 1993 e a sentença foi prolatada em janeiro de 2000. A

implica dizer que, na maioria dos casos, não será possível aferir a efetividade das decisões estruturantes em seu estado terminal e/ou realizar uma análise da efetividade do caso estrutural como um todo.

Entretanto, ainda é possível examinar se as decisões proferidas têm ensejado cumprimento e/ou contribuído com efeitos positivos na resolução do problema. Com isso, através das medidas aplicadas aos casos até então tratados por este instituto, é possível construir alguns diagnósticos sobre a sua efetividade no direito nacional.

Nesses termos, em uma análise simplificada, toma-se para exame da efetividade dois casos do direito nacional, a saber, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 e a ACP do Carvão.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), conhecida como “ADPF 347”, em que se postulou, em síntese, que o Supremo Tribunal Federal reconhecesse e declarasse o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação dos direitos humanos e reversão do processo de hiperencarceramento e superlotação das prisões brasileiras.

Em sede de julgamento da liminar, o Relator, Ministro Marco Aurélio Mello, reconheceu estar diante de um *litígio estrutural* que demanda a correção de políticas públicas existentes – ou a criação de novas – e o remanejamento de recursos orçamentários, “ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, novas interpretações e aplicações das leis penais, enfim, um amplo conjunto de mudanças estruturais, envolvida uma pluralidade de autoridades públicas”¹⁰³.

Embora nesse caso ainda não seja possível avaliar a efetividade com afinco, em razão de a primeira decisão de mérito ter sido recentemente proferida, em dezembro de 2023, - apenas talvez no que diz respeito decisão liminar, a qual, à época, teve, em certa medida, razão de ser

decisão final somente transitou em julgado em 2014 (...). A execução da ordem de recuperação ambiental passou, de 2000 a 2019, por quatro fases distintas, contou com a nomeação, pelo juiz, de grupo de apoio técnico para acompanhamento e fiscalização das providências de implementação da meta, experimentou os benefícios da consensualidade, tendo sido firmados 19 acordos para implementação do plano de recuperação até 2020. (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 114).

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023, p. 48. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dezembro de 2023.

em sua “timidez”¹⁰⁴ -, aqui vale apontar as considerações observadas pelos Ministros em seus votos, que servem como verdadeiros direcionamentos para outras ações estruturais.

Vale ressaltar, de pronto, que essa possivelmente é a ação estrutural mais melindrosa já ajuizada no país, pois nos termos do apregoado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, “*as demandas por melhores condições nas prisões são extremamente impopulares junto à opinião pública*”¹⁰⁵ e, por tal motivo, possivelmente enfrentará dificuldades excepcionais e a resistência dos demais Poderes.

Dessarte, do julgamento do mérito da ADPF 347, destacam-se como medidas que se propõem a ensejar a efetividade no cumprimento da decisão e/ou do plano de reestruturação as seguintes: (i) a necessidade de monitoramento por parte do judiciário (DMF e CNJ) e demais poderes, além da necessidade de supervisão pelo próprio STF; (ii) o estabelecimento de diretrizes gerais a serem seguidos pelos órgãos e poderes (detalhamento) no momento da elaboração do Plano; e (iii) os planos elaborados devem ser homologados pelo STF¹⁰⁶.

No tocante ao monitoramento, tem-se que o próprio Ministro Gilmar Mendes ressalta em seu voto que as experiências exitosas de ações estruturais ocorreram principalmente nos casos em que houve um adequado monitoramento das medidas de implementação por parte do Poder Judiciário, em cooperação e diálogo com outros poderes¹⁰⁷.

Nesse espeque, pode-se dizer que a imprescindibilidade do monitoramento é decorrente do atributo da dialogicidade,¹⁰⁸ que possui, ou pelo menos deveria possuir, toda e qualquer

¹⁰⁴ Em 2015 a decisão de concessão da liminar limitou-se, principalmente, a determinar que o Conselho Nacional de Justiça regulamentasse a implementação da audiência de custódia e a União liberasse as verbas do Fundo Penitenciário Nacional e se abstivesse de realizar novos contingenciamentos. A implementação da audiência de custódia possui o condão de minimizar a superlotação e ao mesmo tempo tutelar, em alguma medida, a integridade física e psíquica dos presos, o direito ao silêncio e à assistência jurídica. A liberação das verbas do fundo, por sua vez, é capaz de incrementar os investimentos na infraestrutura do sistema prisional. (DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 65-66).

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023, p.79. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dezembro de 2023.

¹⁰⁶ No caso em questão, restou decidido que: (i) o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte; (ii) a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar; (iii) todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito. (*Ibid.*, p.1)

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.310.

¹⁰⁸ Enquanto a efetivação das decisões proferidas em processos não estruturais se dá, normalmente, de forma impositiva, é comum que a efetivação da decisão estrutural se dê de forma dialética, “a partir de um debate amplo cuja única premissa consiste em tomar a lide como fruto de uma estrutura social a ser reformada”. (VIOLIN, Jordão *apud* DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões

decisão estruturante, nos moldes do que já foi abordado no primeiro capítulo. A dialogicidade aqui deve ocorrer entre todos os poderes e demais envolvidos, em especial, do próprio Judiciário, tendo em vista que ele atuará a todo tempo como verdadeiro fiscal do cumprimento das determinações construídas de forma colaborativa¹⁰⁹.

No que diz respeito ao estabelecimento de diretrizes gerais para elaboração de planos de (re)estruturação, esse detalhamento contribui positivamente para ensejar o cumprimento da decisão e conseqüentemente alcançar a almejada efetividade. E isso ocorre porque a previsão de diretrizes gerais enseja um direcionamento basilar para os demais poderes e auxilia no melhor encaminhamento para elaboração de um plano, além de estabelecer premissas que devem ser seguidas por todos.

A título de exemplificação, no caso da ADPF 347 o Ministro Luís Roberto Barroso pontuou que:

Seja qual for o modelo lógico utilizado, o Plano a ser apresentado deve indicar: os problemas que serão enfrentados; os recursos necessários e disponíveis para sua execução (físicos, financeiros, humanos); as atividades diretas e indiretas necessárias para a execução da política; os resultados diretos e quantificáveis de cada atividades da política; as mudanças observadas nos diferentes atores, com os resultados das intervenções a serem realizadas; os impactos esperados da intervenção na realidade; os indicadores, com insumos, produtos, resultados, impactos, valor da linha de base e frequência da coleta, e órgãos responsáveis pela coleta e análise de dados; as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e medidas previstas para lidar com os aspectos negativos¹¹⁰.

Por fim, no tocante a necessidade de homologação do plano pelo judiciário, ainda se está sob a égide do monitoramento dialógico das decisões estruturantes. Mais uma vez, tomando como o exemplo o caso em comento, o próprio STF entendeu que precisa conhecer como se dará a conciliação entre a necessidade de criação de vagas, os distintos regimes de cumprimento de pena e a melhoria dos serviços a elas associados. Precisa aprovar os critérios utilizados na regulamentação da progressão no prazo legal (em caso de omissão estatal), bem como na

estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, 2017, p. 46–64. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>. Acesso em: 25 dez. 2023, p. 57.).

¹⁰⁹ Nesse sentido, frise-se que as decisões dialógicas tendem a abrir um processo de monitoramento que incentiva a discussão de alternativas políticas para resolver o problema estrutural detectado na decisão. Ao contrário dos processos judiciais monológicos, as minúcias das políticas surgem durante o processo de monitoramento, e não no julgamento em si. Os tribunais dialógicos muitas vezes emitem novas decisões à luz dos progressos e retrocessos no processo e incentivam a discussão entre os intervenientes no caso através de audiências públicas deliberativas. (GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: the impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, vol. 89, p. 1669-1698, p. 1691).

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023, p. 123-124. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dezembro de 2023. Feitas as devidas adaptações a cada caso concreto, o lecionado pelo Ministro Barroso é um verdadeiro passo a passo a ser seguido na elaboração de um Plano de reestruturação.

compensação punitiva e na gestão de lotação no sistema carcerário. Assim, deve acompanhar os aspectos orçamentários que interferem diretamente sobre a viabilidade dos planos e, sobretudo, verificar se eles são fiéis à sua decisão de mérito¹¹¹.

Como se vê, ainda que a ADPF 347 seja um litígio estrutural nos primórdios de sua fase executiva, é possível observar desde a forma como é construída a sua decisão de mérito que possui aspectos promissores para o alcance da efetividade.

Noutro giro, passando a outro caso em estágio de implementação mais avançado, tem-se o paradigmático caso da ACP do Carvão, já mencionado neste estudo, sendo a ação mais representativa e referenciada dentro da doutrina e jurisprudência brasileira.

Ao tratar desse caso, Sérgio Arenhart leciona que esse único exemplo de ação estrutural, com seus vários desdobramentos, é capaz de oferecer algumas importantes linhas para que se tenha um processo desse tipo com chances de ser efetivado¹¹². Aqui, vale a ressalva de que Edilson Vitorelli discorda que a ACP do Carvão seja uma ação estrutural, porquanto “nada se reestruturou”, mas apenas uma decisão judicial foi cumprida. Salienta-se que a ausência de “reestruturação de algo” refere-se aos efeitos do processo, elemento não integrante do conceito de processo estrutural fornecido por Vitorelli¹¹³.

Embora possa não ser tida como uma ação estrutural, pode-se dizer que é um litígio estrutural tratado em uma ação coletiva. Isso porque é importante questionar se a degradação ambiental ocorrida seria uma situação de ilicitude contínua por parte dos réus, ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal.

Isto é, se, à época da ocorrência dos fatos, os órgãos públicos de fiscalização, licenciamento e proteção do meio ambiente, bem como demais políticas públicas ambientais, foram condizentes com aquele cenário e/ou se o legislativo possuía leis suficientemente protetivas no tocante as questões de exploração mineral.

Por isso, é importante ressaltar que, do mesmo modo que a existência de um litígio coletivo pode não implicar o ajuizamento de uma ação coletiva, a existência de um litígio

¹¹¹ *Id.*, p. 150-151.

¹¹² ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024, p. 77.

¹¹³ Para ele, o processo judicial em análise caracteriza-se por ser coletivo – eis que tutela o direito difuso ao meio ambiente equilibrado, dentre outros direitos violados e titularizados por uma coletividade – e visa, precipuamente, a reparação dos danos causados e sua indenização. Para tanto, não se determinou a reestruturação de qualquer instituição e a política pública ambiental não foi sequer questionada. VITORELLI, Edilson *apud* MICELI, Isabela Silveira. **Processo estrutural e o desastre de Brumadinho/MG**. Tese (Mestrado em Direito e Inovação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2021, 179 f., p. 91.

estrutural pode não acarretar a propositura de um demanda estrutural. É possível que um litígio estrutural seja tratado por intermédio de um processo coletivo não estrutural, que visa apenas a resolver as consequências, mas não as causas do problema, ou até mesmo por diversos processos individuais, cujo objetivo é somente obter providências pontuais do interesse de algumas das pessoas afetadas pelo litígio. Em ambas as situações, o funcionamento da instituição permanece inalterado¹¹⁴.

Sucedo que, apesar de não ter sido tratado como um litígio estrutural, consoante ao apontamento de Edilson Vitorelli, a ACP do Carvão possui diversas técnicas que podem ser tidas como oriundas da *structural litigation* e servem como verdadeiro exemplo de medidas estruturantes efetivas no direito nacional.

Tecidas essas considerações, tem-se que, consoante já referenciado neste estudo, a ACP pleiteava a recuperação e indenização pelos danos provocados ao meio ambiente decorrentes de mineração entre os anos de 1972 e 1989, em áreas de municípios catarinenses¹¹⁵. As ações das mineradoras, por força do depósito final de rejeitos sólidos e despejo de efluentes em cursos d'água, ocasionou comprometimento de mais de quatro mil hectares de terras, contaminação de rios, além de muitas doenças diagnosticadas na região.

A sentença condenou os réus (União e empresas mineradoras, perfazendo um total de vinte e quatro réus) a apresentar projeto de recuperação¹¹⁶. Diante da complexidade da matéria — e da efetivação do comando sentencial — restou determinado que o cumprimento da decisão se desdobrasse em várias fases, posteriormente desdobradas também em vários procedimentos autônomos, um para cada réu condenado. Na primeira fase, que vai de 2000 a 2004, ainda não se tinha muito bem delineada a dimensão do problema e a extensão da condenação, porque a sentença havia imposto, genericamente, a obrigação de reparar o dano ambiental. Nessa fase, enfim, obtiveram-se informações que subsidiaram, posteriormente, a adoção de medidas mais concretas capazes de enfrentar a complexa tarefa da reparação ambiental¹¹⁷.

¹¹⁴ Em realidade, lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, “a conta-gotas”, em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v.284, outubro/2018. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 8-9).

¹¹⁵ Criciúma, Forquilha, Lauro Müller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleans.

¹¹⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136, p. 114.

¹¹⁷ ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024, p. 76.

A segunda fase da execução — de 2004 a 2005 — tem como ponto culminante a consolidação pelo Ministério Público Federal de uma estratégia para o enfrentamento do problema. Valendo-se de sua assessoria técnica — e do aporte de informações do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento Nacional de Produção Mineral — foram identificadas as fragilidades das informações antes trazidas pelas rés condenadas e adotadas medidas para padronizar os projetos antes apresentados por estas, comprometendo-as de modo concreto ao emprego de medidas para a recuperação ambiental¹¹⁸.

Na terceira fase — de 2006 a 2009 — os réus foram efetivamente obrigados a apresentar os projetos segundo a padronização indicada pelo Ministério Público Federal, de modo a permitir um controle preciso dos atos que estavam sendo adotados e daqueles que deveriam ser tomados. Ademais, nessa época também se criou o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA)¹¹⁹. Esse grupo, formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo ligados à questão ambiental, tinha por principais funções propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental¹²⁰.

Por fim, tem-se atualmente a quarta fase do cumprimento da sentença judicial, em que basicamente se busca a efetiva implementação daqueles cronogramas e, de modo mais amplo, dos projetos de recuperação ambiental. Pautando-se por uma atuação que privilegia o contato direto com as partes, com os técnicos e com as áreas objeto da recuperação ambiental, como também pela construção de soluções consensuais, tenta-se objetivar ao máximo as medidas que devem ser adotadas para a solução da questão¹²¹.

Também nesse período foi construída uma página na internet¹²². Com base nesses elementos, conseguiu-se elaborar vários acordos com os réus, para a recuperação dos danos ambientais¹²³.

Nessa toada, segundo consta os dados de monitoramento da cobertura do solo do ano de 2021 revelam que, dos 6.503,74 hectares de áreas, 45,55% estão em processo de recuperação ambiental¹²⁴. Em 2022, o chefe de Gabinete da Procuradoria Geral da República (PGR), Darlan Airton Dias, relembrou que já trabalhou no caso e que é impressionante ver boa parte das áreas

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Já mencionado anteriormente no primeiro capítulo desta monografia.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Cf.: <<https://acpcarvao.com.br/login/index.php>>

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ SIECESC. **Áreas recuperadas da mineração tornam-se espaços verdes e parques públicos no Sul de SC**. Portal G1, 08 dez. 2021. Disponível: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/siecesc/carvao-mineral-futuro-sustentavel/noticia/2021/12/08/areas-recuperadas-da-mineracao-tornam-se-espacos-verdes-e-parques-publicos-no-sul-de-sc.ghml> . Acesso: 10 jan. 2024.

já recuperadas. Ele lembra que para mobilizar a população foram feitas audiências públicas. “Os prefeitos da época ninguém dava muita bola. Hoje vejo a própria mobilização dos prefeitos. É sinal que deu certo. Os gestores das cidades hoje veem que essas são áreas que podem ser recuperadas e ter uma utilização nobre.”, declarou¹²⁵.

Como destaque, o caso em comento carrega um alto grau de publicidade e participação de todos os envolvidos na reestruturação do cenário de violação do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O diálogo e participação são observados desde o processo até as fases de implementação dos planos e acordos construídos.

Nesse sentido, percebe-se que a efetividade está, pois, bastante ligada ao modo como se dá curso à participação dos litigantes e à participação do juiz, o que constitui fator de aprimoramento da efetividade do processo do ponto-de-vista do escopo jurídico de atuação da vontade concreta do direito, nos termos do apregoado por Dinamarco no tópico anterior.

Ainda que aparente ser uma conclusão simplória dentro do processo civil, a realidade é que muitos dos litígios coletivos no Brasil explicitam a frequência em que as soluções e acordos são elaborados sem a participação dos afetados. Como exemplo, tem-se os acordos firmados entre o Ministério Público, Defensoria e prefeitura de Maceió com a empresa mineradora Braskem, visando à reparação dos danos causados pelo desastre do afundamento de bairros, após anos de exploração de sal-gema na região. As vítimas, atualmente, processaram a empresa na Holanda.¹²⁶

Outro ponto de grande relevância que pode ser observado na ACP do Carvão é a postura dos envolvidos, no sentido de contribuírem com a concretização do decidido, ou seja, há uma grande conscientização coletiva por parte de todos, o que colabora de maneira positiva para a efetividade da decisão estruturante. Desse modo, é possível dizer que como pressuposto básico para um modelo de decisão estruturante efetiva é a presença nos polos da demanda de agentes comprometidos com a reestruturação do quadro de violações de direitos.

Por derradeiro, tomando o exposto acima, observa-se que o caso da ACP do Carvão possui diversas características que são encontradas nos litígios estruturantes e que contribuem positivamente para o alcance da efetividade, tais como: (i) decisões em cascata; (ii) a implementação das decisões dividida em várias fases; (iii) flexibilidade procedimental; e (iv)

¹²⁵ ENGEPLUS. **Prefeitos recebem comitiva do Governo Federal e tentam 'liberar' áreas da ACP do Carvão.** 30 jul. 2022. Disponível em: <https://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2022/prefeitos-recebem-comitiva-do-governo-federal-e-tentam-liberar-areas-da-acp-do-carvao>. Acesso: 10 jan. 2024.

¹²⁶ CARMO, WENDAL. Após colapso, STF cobra informações sobre acordo entre Braskem e Maceió. 09 jan. 2024. **Carta Capital.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/apos-colapso-stf-cobra-informacoes-sobre-acordo-entre-braskem-e-maceio/>. Acesso: 25 jan. 2024.

atipicidade dos métodos empregados.

Conjugando os casos explicitados acima, extrai-se que a efetividade das decisões estruturais depende muito do fomento das diversas formas de participação¹²⁷, da publicidade dos atos e da forma como são implementadas as decisões, mecanismos de monitoramento, como o envio de relatórios por parte do Ministério Público e demais envolvidos, bem como a atuação comprometida das partes e do próprio judiciário na resolução do litígio.

Expostos os casos supramencionados, apenas a título de exemplificação sucinta, passa-se a análise do caso destaque desse estudo: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/2020.

¹²⁷ Logicamente, não se busca trazer para o bojo do processo instituído todos os interesses individualmente reconhecidos, com o intuito de dar-lhes efetividade, visto que isto seria impossível procedimentalmente. Contudo, o que se busca é alargar ao máximo o espectro da participação, fazendo que os mais diversos interesses sejam abarcados e os mais diversos grupos sejam representados. (NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva.; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 5, 2019, p. 1051-1076. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024. p. 1.060.)

4 O CASO DA ADPF Nº 709

4.1 DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL E AS VIOLAÇÕES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde caracterizou como pandemia a proliferação da doença COVID-19. No Brasil, a rápida propagação do vírus gerou o reconhecimento de estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020.

Nos países latinoamericanos, a Pandemia de COVID-19 agudizou as desigualdades sociais e violências estruturais que marcam suas sociedades, sua relação com o Estado e as instituições. Nesse quadro, as comunidades indígenas brasileiras se viram especialmente afetadas — seja por serem historicamente discriminadas, seja pela condição de vulnerabilidade econômica e social a que estão submetidas¹²⁸.

Diante desse cenário, a demanda por prestação do serviço público de saúde relativo ao combate à epidemia do COVID-19 descortinou questões atinentes aos déficits estruturais e orçamentários dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço público de saúde indígena¹²⁹.

Aliado a isso, embora as gestões do Executivo Federal sempre tenham sido marcadas pela insuficiência de políticas públicas em relação aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, leva-se, a partir de 2019, a cabo um projeto explícito de retroação de seus direitos fundamentais e humanos¹³⁰. O que culminou com seu agravamento catastrófico durante a pandemia.

Dessarte, é diante desse quadro fático que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709 foi proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido

¹²⁸ No Brasil, essas comunidades estão frequentemente submetidas ao enfrentamento violento com fazendeiros, garimpeiros e madeireiros interessados em explorar economicamente suas terras, o que levou com eles o contágio de doenças como a COVID-19. OLSEN, Ana Carolina Lopes; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19: contribuições do ICCAL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3, 2021, p. 549-580, p.574.

¹²⁹ A Lei n.º 8.080, de setembro de 1990, criou o Sistema Único de Saúde (SUS), sem qualquer preocupação com a implementação de uma política diferenciada de saúde destinada aos índios. Atendendo às exigências do reconhecimento da identidade cultural dos povos indígenas, o legislador infraconstitucional acrescentou ao mencionado diploma, por meio da Lei n.º 9.836/99, o Capítulo V ao Título II, o qual instituiu o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, componente do SUS. HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Acordo estrutural: o caso da atenção à saúde indígena no estado do Mato Grosso do Sul durante a pandemia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.12957/redp.2023.68875. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/68875>. Acesso em: 30 nov. 2023. p. 341, 345.

¹³⁰ NAKAMURA, E. K. Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, 2022, p.95-114. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867>. Acesso em: 13 jan. 2024. p. 96.

Comunista do Brasil – PC do B, pelo Rede Sustentabilidade – Rede, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, na qual, em síntese, sustentam a ocorrência de ações e omissões do Estado Brasileiro em proteger adequadamente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), os direitos à vida (art. 5º, *caput*) e à saúde (art. 6º e art. 196), e o direito dos povos indígenas a viverem em seu território, de acordo com suas cultura e tradições (art. 231), no que concerne ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 em relação aos índios e suas comunidades.

Em específico, os requerentes¹³¹ imputam os seguintes atos comissivos e/ou omissivos ao Poder Público: (i) a não contenção de invasões a terras indígenas ou a não remoção de seus invasores, que ingressam nas respectivas áreas para a prática de ilícitos como: grilagem, garimpo ilegal e extração ilegal de madeira, forçando contato com as tribos; (ii) ações imperitas do governo federal em matéria de saúde, com o ingresso, em terras indígenas, de equipes de saúde sem cumprimento de quarentena e sem a observação de medidas de prevenção ao contágio; (iii) decisão política da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e da Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI de só prestar assistência especializada de saúde a povos residentes em terras indígenas homologadas, remetendo-se os indígenas não aldeados (urbanos) ao SUS geral (sem expertise para trato de indígenas) e, aparentemente, deixando as demais tribos, que residem em terras indígenas pendentes de homologação, sem atendimento; (iv) não elaboração de um plano pormenorizado e concreto, que contenha uma estratégia de proteção das comunidades indígenas e um cronograma de implementação, com a participação das comunidades indígenas.

Assim, lastreados por tais argumentos, postularam, em sede cautelar:

- (a) Seja determinada à União Federal que tome imediatamente todas as medidas necessárias para que sejam instaladas e mantidas barreiras sanitárias para proteção das terras indígenas em que estão localizados povos indígenas isolados e de recente contato [...];
- (b) Seja determinado à União Federal que providencie o efetivo e imediato funcionamento da “Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais diante

¹³¹ Segundo os requerentes, o contágio e a expansão da pandemia por COVID-19 ocorriam em grande velocidade entre os povos indígenas. Tais comunidades reuniriam componentes que as tornam mais vulneráveis ao vírus do que a população em geral. Em primeiro lugar, os indígenas detêm maior vulnerabilidade imunológica. São historicamente mais suscetíveis a doenças infectocontagiosas, por sua menor exposição a tais patologias. Detêm, em segundo lugar, maior vulnerabilidade sociocultural: seu modo de vida tradicional é geralmente marcado por um intenso contato comunitário, com o compartilhamento de habitações e utensílios, além de viverem, muitas vezes, em áreas remotas ou de difícil acesso. E essas características favoreceriam uma maior taxa de mortalidade entre indígenas, em decorrência da COVID-19, uma maior propagação do vírus em suas comunidades, bem como menor acesso a serviços de saúde. Trata-se, afirmam, de grupos minoritários, cujas práticas culturais e condições geográficas não favorecem a viabilidade de sua representação pelos mesmos meios reconhecidos pelo Estado brasileiro. Em razão disso, as comunidades indígenas enfrentariam enorme dificuldade em ter os seus interesses contemplados nas instâncias majoritárias e teriam baixíssimo acesso a todo tipo de serviços públicos essenciais, tais como: educação, saneamento básico e saúde.

do estabelecimento de situações de contato, surtos ou epidemias envolvendo os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato”(art. 12 da Portaria Conjunta n. 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai), o qual deve necessariamente passar a contemplar, em sua composição, representantes do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e dos povos indígenas, estes indicados pela APIB; (c) Seja determinado à União Federal que tome imediatamente todas as medidas necessárias para a retirada dos invasores nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá, valendo-se para tanto de todos os meios necessários, inclusive, se for o caso, do auxílio das Forças Armadas; (d) Seja determinado à União Federal que os serviços do Subsistema de Saúde Indígena do SUS devem ser imediatamente prestados a todos os indígenas no Brasil, inclusive os não aldeados (urbanos) ou que habitem áreas que ainda não foram definitivamente demarcadas; (e) Seja determinado ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que, com auxílio técnico das equipes competentes da Fundação Oswaldo Cruz do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), e participação de representantes dos povos indígenas, elabore, em 20 dias, plano de enfrentamento do COVID-19 para os povos indígenas brasileiros, com medidas concretas, e que se tornará vinculante após a devida homologação pelo relator desta ADPF. Os representantes dos povos indígenas na elaboração do plano devem ser indicados pela APIB (pelo menos três) e pelos Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (pelo menos três); (f) Após a homologação do plano referido acima, seja determinado o seu cumprimento pelo Estado brasileiro, delegando-se o seu monitoramento ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, com auxílio técnico da equipe competente da Fundação Oswaldo Cruz, e participação de representantes dos povos indígena, nos termos referidos no item anterior.

Nos pedidos, requereram que a cautelar fosse confirmada em definitivo.

A medida cautelar foi apreciada em 08 de julho de 2020, em razão do caráter de urgência da pandemia, a qual foi posteriormente submetida ao referendo do Plenário, originando o Acórdão (ADPF 709 MC-Ref/DF), datado de 05 de agosto de 2020, cujo Relator é o Ministro Luís Roberto Barroso.

Em apertada síntese, a medida cautelar restou parcialmente deferida, sendo referendada pela maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal, havendo sido vencidos, parcialmente, o Ministro Edson Fachin, que deferia a liminar em maior extensão, no ponto que dizia respeito à premente necessidade de desintrusão das áreas de terras indígenas¹³², e o Ministro Ricardo Lewandowski, que pretendia estabelecer prazos para cumprimento do plano de desintrusão¹³³.

Assim, as medidas cautelares pretendidas foram deferidas, nos seguintes termos: Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente: (i) Determinação de

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Decisão em referendo à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 10 de jan. 2024.p. 109-110.

¹³³ *Ibid.*, p. 132-134.

criação de *barreiras sanitárias*, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão; (ii) Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate a pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão.

Quanto aos povos indígenas em geral: (i) A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata de questão nova e associada a pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação as comunidades indígenas ou providencia alternativa apta a evitar o contato. (ii) Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas reservas estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. (iii) Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições especificados na decisão.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, em sede de antecipação do seu voto, no referendo da medida cautelar, pontuou que a sua decisão cautelar havia se assentado em três premissas: (i) salvar o maior número possível de vidas e preservar etnias, tendo em vista tratar-se de vida e saúde e os princípios da precaução e da prevenção recomendam o máximo de cuidado razoavelmente ministrável;¹³⁴ (ii) o estabelecimento de um diálogo institucional construtivo entre Judiciário e Executivo;¹³⁵ (iii) a estipulação de um diálogo intercultural entre nossa própria cultura e a cultura indígena, posto que imprescindível para a solução adequada desses problemas¹³⁶.

¹³⁴ *Idem*, p. 20-21.

¹³⁵ *Idem*, p. 22.

¹³⁶ *Ibidem*.

Na oportunidade, ainda destacou que uma de suas preocupações nesse caso e em sua decisão foi não se limitar a uma declaração de princípios, e, sim, empenhar-se para que alguma coisa efetiva fosse feita na maior extensão e da maneira mais célere possível¹³⁷.

Como se vê, não pairam dúvidas acerca da natureza estruturante da decisão judicial emanada nos autos da ADPF 709 e do caráter estruturante da própria ação em si, pois um dos pedidos da petição inicial é que o Estado, através do Poder Executivo Federal, elabore um Plano de Enfrentamento da COVID-19 destinado especificamente aos povos indígenas, com a contenção e retirada de invasores de terras indígenas, visando cessar as violações aos direitos fundamentais destes povos que decorriam diretamente de ações e de omissões dos órgãos públicos.

Somado a isso, a ação busca solucionar problemas complexos, falhas sistêmicas que demandam para sua solução, o redesenho/reajuste e a implementação de políticas públicas, que alterem a dinâmica vigente, como alocações orçamentárias, articulação e cooperação institucional, em especial, no que diz respeito à ocupação ilegal de terras indígenas.

Um problema, pois, notadamente estrutural que perpetua um cenário de transgressões de direitos garantidos constitucionalmente. Conforme assentado pelo Relator, trata-se de problema que vai além da crise sanitária, envolvendo questão indígena, ambiental e fundiária¹³⁸. Ainda, como usualmente acontece nos casos estruturais, o STF adotou uma postura de “fiscal” das políticas e práticas institucionais dos demais Poderes – notadamente do Poder Executivo.

Dessa forma, vê-se que se está diante de um caso dotado de especial singularidade para a compreensão sobre como uma decisão judicial estruturante é cumprida e seu grau de efetividade. O contexto excepcionalíssimo e urgente imposto pela pandemia de COVID-19 propiciou o reconhecimento pelo Ministro Barroso acerca da falha Estado em relação aos povos indígenas durante décadas e que, diante de uma pandemia em escala global, o Estado deveria intervir para conter o contágio, não apenas a curto prazo – aqui entra a ideia de medidas estruturantes, mas toda a entidade burocrática que tem agido de forma contrária ao seu estado ideal de funcionamento.

Sucedem, todavia, que a liminar, referendada pelo Plenário do Tribunal, e a sua execução têm ensejado severas discussões na literatura. De um lado, é festejado o reconhecimento da legitimidade ativa da APIB para o acionamento da jurisdição constitucional, como uma possibilidade de “aprimoramento da participação democrática e da dimensão deliberativa da

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 25.

democracia”¹³⁹, bem como a admissão de diferentes entidades como *amicus curiae*. Por outro, são alvo de críticas às dificuldades apresentadas para o cumprimento das medidas, presentes até o momento, pela letargia da União em delinear e cumprir com medidas efetivas [...] ¹⁴⁰.

Desse modo, a ADPF 709 tem se tornado significativa por quatro razões: a) por quem a propôs; b) pelo que ela pede; c) pelas decisões iniciais, tanto do Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, quanto do Plenário do STF; d) pelo que tem se tornado ¹⁴¹.

4.2 TÉCNICAS DECISÓRIAS EMPREGADAS

De início, vale sinalizar que as decisões até aqui proferidas se dão em sede cautelar. Ou seja, é mister ter em mente a natureza precária do provimento, o que limita a análise dos julgadores com maior profundidade sobre as causas estruturais que afligem os povos indígenas e as medidas empregadas neste momento processual.

Contudo, a experiência tomada a partir do caso *sub judice* pode contribuir com interessantes técnicas para lidar com litígios estruturantes em situações excepcionais e de extrema urgência. Aliado a isso, esse caso pode ter sido o pioneiro a calcar entendimento mais rigoroso e mais aguçado sobre a necessidade de efetividade dos comandos judiciais.

O presente tópico sucintamente busca apenas delinear o panorama geral das técnicas que foram empregadas para garantir o cumprimento das decisões, sendo feita, no tópico seguinte, a análise crítica do grau de efetividade. Dessarte, entre sentenças, despachos, decisões interlocutórias e atos ordinatórios, no período de 08 de julho de 2020 até 31 de janeiro de 2024, há um total de 48 (quarenta e oito) atos do STF, em específico, do Ministro Barroso.

Por conseguinte, conforme medidas cautelares deferidas e citadas no tópico anterior, a Sala de Situação foi criada em 17 de julho de 2020, contando com mais de 60 participantes. Ocorre que, especialmente no início do curso do processo, surgiram problemas com a implementação da Sala de Situação, o que será aprofundado no tópico seguinte.

Diversas entidades civis e públicas foram admitidas no processo e habilitadas a opinar sobre as medidas, os planos e ações apresentadas pela União. No decorrer do trâmite, vários

¹³⁹ GOMES, Camilla; LOPES, Eduardo; PONTES, João *apud* NAKAMURA, E. K. Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, 2022, p.95-114. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867>. Acesso em: 13 jan. 2024, p.108.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021, p. 2174–2205. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 22 jan. 2024. p. 2197.

desses atores participaram de reuniões técnicas e aportaram aos autos suas contribuições previamente à apreciação pelo Juízo dos planos apresentados.

Além da APIB, que foi autora da ação com os partidos políticos, atuaram também na ADPF 709 as seguintes entidades públicas e privadas: Procuradoria-Geral da República (PGR), Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), entre outras.

Dentre os *amicus curiae* habilitados no caso até o momento, tem-se: Conselho Indigenista Missionário – CIMI, Conectas Direitos Humanos – Associação Direitos Humanos em Rede, Instituto Socioambiental – ISA, Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, Conselho Indígena Tapajós e Arapiúns, Terra de Direitos, Comissão Guarani Yvyrupa – CGY, Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena – FPCONDISI e União dos Povos Indígenas do Vale do Javari – UNIVAJA.

Cumprido mencionar que, inicialmente, a Defensoria Pública da União havia ingressado como *amicus curiae*, conforme decisão proferida em 29 de julho de 2020. Sucede que, o referido órgão defensorio opôs embargos de declaração, em face da referida decisão monocrática que havia deferido o seu ingresso como *amicus curiae*. No recurso, a DPU argumenta que houve omissão na apreciação do seu requerimento de habilitação como *custos vulnerabilis*¹⁴², razão pela qual requereu que fosse sanado o vício e deferida a sua intervenção nessa qualidade.

Com isso, em 16 de outubro de 2023, o Min. Luís Barroso proferiu decisão monocrática, em que deu provimento aos embargos de declaração para, sanando a omissão, admitir a intervenção da Defensoria Pública da União para defender os direitos das pessoas vulneráveis e, por consequência, afastar as limitações processuais características do instituto do *amicus curiae*.

O STF, consoante mencionado no tópico anterior, preconizou por uma intervenção dialógica¹⁴³. De modo geral, as decisões em análise, assemelham-se à proposta de decisões dialógicas, elaborada por César Garavito, que estabelecem metas amplas e caminhos de

¹⁴² Nos termos do requerido pela DPU em seus aclaratórios, alegou que a aplicação do instituto lhe facultaria o exercício de poderes mais amplos do que aqueles reconhecidos na figura do *amicus curiae*, possibilitando-lhe: a realização de requerimentos autônomos (tais como de medida cautelar e de produção de provas), a interposição de recursos, bem como tempo de sustentação oral semelhante àquele conferido às partes.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Decisão em referendo à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 10 de jan. 2024. p. 167.

implementação claros, mantendo-se com os órgãos governamentais as decisões substantivas e os resultados detalhados. Ao menos é o que se constata em relação às determinações voltadas ao planejamento da execução das barreiras sanitárias e elaboração do Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros¹⁴⁴.

Ocorre que, para além do diálogo – o qual se pode dizer que foi empregado para garantir um maior cumprimento das decisões -, o relator precisou por diversas vezes estimular, forçadamente, o cumprimento de suas decisões, diante da recalcitrância da União em desobedecer às determinações.

Cita-se, por exemplo, que em um primeiro momento houve multa fixada em R\$10.000,00 (dez mil reais)¹⁴⁵. Porém, diante dos reiterados descumprimentos houve a majoração em outros atos, o que variou também em razão do grau de complexidade do que deveria ser cumprido pela União, como no despacho proferido em 31 de março de 2022, no qual o relator fixou multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em desfavor da União, para o caso de inadimplemento das determinações do Juízo no prazo ali assinalado, sujeito à majoração progressiva, em caso de reiterado descumprimento.

Em Despacho proferido em 01 de fevereiro de 2022, o Min. Barroso registrou que a recalcitrância no descumprimento da decisão implicaria na extração de peças e devido encaminhamento aos órgãos do Ministério Público para a apuração de crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Código Penal.

Outrossim, em 30 de janeiro de 2023, o Min. Barroso reiterou a determinação à União para que: “(i) proceda à desintrusão de todos os garimpos ilegais presentes nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapo’, Araribo’ia, Mundurucu e Trincheira Bacaja (iii) a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da presente decisão judicial”.

Como se vê, diante da dificuldade da União em atender às decisões judiciais proferidas, se constatou uma verdadeira intensificação na coercitividade das determinações, com aplicação de multas, advertências acerca da possibilidade de instauração de inquérito por crime de desobediência e demandando até mesmo a adoção de providências mediante intimações

¹⁴⁴ GARAVITO, César Rodríguez *apud* ALVES, Fernando Roberto Schnorr; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O Supremo Tribunal Federal e as sentenças estruturantes análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, 2023, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/55883>. Acesso em: 14 jan. 2024. p. 14.

¹⁴⁵ Em Despacho proferido em 22 de setembro de 2021 o relator determinou que: “(...) 4. Intime-se a União para apresentar até 25.10.2021, a planilha referente a 17.07.2021 e aquela devida para 17.10.2021, com as informações completas, como determinado pelo Juízo, sob pena de pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 por dia de atraso”.

peçoais aos titulares das pastas ministeriais envolvidas. Pontua-se que, a abertura de crédito extraordinário para cumprimento das decisões se dá também como forma de superar os obstáculos orçamentários alegados por parte da União para não cumprimento dos comandos judiciais.

Dessarte, as desobediências contínuas aos comandos judiciais por parte do Poder Executivo fizeram com que o Relator recorresse ao emprego de técnicas coercitivas, para impelir a satisfação da obrigação de fazer, o que, em certa medida, não são medidas esperadas nas decisões estruturantes que partem do diálogo construtivo como pilar, pelos menos não na intensidade e frequência operada neste caso.

4.3 EFETIVIDADE DAS DECISÕES

Nos termos do que já foi apontado no presente trabalho, a tentativa de construção conjunta de planos efetivos e exequíveis, com a participação de representantes do governo e das comunidades indígenas, consoante determinado na ADPF 709, representa uma experiência embrionária de diálogo institucional (entre o Judiciário e o Executivo) e, especialmente, de diálogo intercultural (entre a nossa cultura e as tradições indígenas).

Justamente por isso, esse tipo de intervenção judicial estrutural, na jurisdição constitucional brasileira, ainda enfrenta resistências de ordem política e institucional, para além dos obstáculos decorrentes da falta de coordenação e capacidade técnica dos entes envolvidos¹⁴⁶. Isto posto, vale a ressalva preliminar de que a análise da ação guarda frustrações, mas demonstra caminhos possíveis¹⁴⁷.

Dessarte, neste tópico final, serão apontados os erros e acertos que contribuíram para o maior ou menor grau de efetividade das decisões judiciais proferidas e, concomitantemente, será feita a análise crítica do uso das ferramentas estruturantes aplicadas e os pontos que merecem aperfeiçoamento para que seja possível a melhor concretização das medidas cautelares deferidas.

Principiando-se com a cautelar que determinou a criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, tem-se que, instalada a sala, com a participação de representantes do governo, da ABRASCO, da

¹⁴⁶ OLSEN, Ana Carolina Lopes; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19: contribuições do ICCAL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3, 2021, p. 549-580. p. 573.

¹⁴⁷ NAKAMURA, E. K. Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, 2022, p.95-114. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867>. Acesso em: 13 jan. 2024. p. 111.

FIOCRUZ, da APIB, da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria-Geral da União, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de um observador indicado pelo Min. Relator. Após apenas uma reunião malsucedida, houve a apresentação de duas versões do Plano, com a intimação desses atores governamentais e não governamentais, em cada fase, para as devidas colocações, sugestões e complementações.

Apesar de a APIB ter apontado em mapas georreferenciados os locais onde as barreiras eram urgentes, listando em detalhes os principais parceiros governamentais que poderiam atuar em cada uma delas, a União ignorou o documento. As barreiras sanitárias não foram instaladas de forma permanente, apresentavam deficiências nos protocolos sanitários e não contavam com a atuação orquestrada da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e da Secretaria Especial da Saúde Indígena (Sesai)¹⁴⁸.

Esse cenário se prolongou e o que se sabe é que ocorreram operações esporádicas em alguns locais onde deveriam ter sido instaladas barreiras ou houve a instalação de barreiras, a bastante custo, apenas pelos próprios indígenas¹⁴⁹.

No tocante a determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente¹⁵⁰, para gestão de ações de combate a pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente. Sucede que as reuniões foram realizadas sob a responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), nas quais em todas figuraram inúmeras adversidades. Em um primeiro momento, os óbices foram de cunho tecnológico, a escolha da plataforma “Avaya Equinox”, por exigência da União, obstou a qualidade da participação por dificuldades de utilização pelos participantes.

Mas, o fator de maior relevo foi a presença de forças militares na Sala de Situação, que, inicialmente, era conduzida pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Augusto Heleno e, a partir de 2021, por um coronel da FAB (Força Aérea Brasileira), Ivan Lucas Karpischin, auxiliado por um tenente-coronel do Exército, Ricardo da Silva Vieira.

Segundo Godoy, Santana e Oliveira, a presença das forças militares, ou melhor, o protagonismo das forças militares na Sala conferiu a ela, desde o início, um modo de tratamento pouco técnico e acarretou a impossibilidade de diálogo a ponto de o Ministro Relator ter precisado nomear observadores para as reuniões a fim de arrefecer os debates e permitir análises

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ A Sala de Situação para subsidiar as decisões quanto à proteção dos povos isolados e de recente contato está prevista no artigo 12 da Portaria Conjunta n. 4094/2018, do Ministério da Saúde e da FUNAI.

de caráter mais técnico¹⁵¹. O clima das reuniões na Sala de Situação era de pouca abertura para o diálogo, sendo um espaço do qual o Governo se utilizava para convalidar os seus posicionamentos e interesses.

Destaca-se que, até o ano de 2022, não havia informes periódicos à Corte sobre o conteúdo das deliberações da Sala de Situação¹⁵². Os requerentes, cientes da importância de tal ato, se manifestaram nos autos, oportunidade em que o Relator, em 25/01/2022, proferiu despacho determinando à União que fosse indicado o nome da autoridade e respectivo substituto que ficariam responsáveis pela lavratura de atas de todas as reuniões da Sala de Situação e por sua apresentação posterior, no prazo de 5 (cinco) dias contado de cada reunião, nos autos.

Em 27/04/2023, após a mudança de Governo, o Ministério dos Povos Indígenas promoveu a primeira reunião da Sala de Situação ADPF 709, sob a coordenação do Departamento de Proteção Territorial e de Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, parte da Secretaria de Direitos Ambientais e Territoriais Indígenas do ministério¹⁵³. Tal mudança tem apresentado melhoras significativas no diálogo proposto entre os envolvidos na ação. Até 12/05/2023, já haviam sido realizadas 29 (vinte e nove) reuniões da Sala de Situação.

No que tange a determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas reservas estarem ou não homologadas, não consta grandes informações acerca do cumprimento ou descumprimento desta cautelar, apenas destaca-se a Decisão recentemente proferida, em 09/11/2023, em que o Relator determinou a intimação do Ministério da Saúde para que, no prazo de 90 dias, apresente plano de ação para aperfeiçoar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena em até 12 meses. A CGU deverá monitorar a implementação do referido plano, produzindo relatórios semestrais sobre o avanço da reorganização do SasiSUS.¹⁵⁴

¹⁵¹ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021, p. 2174–2205. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 22 jan. 2024. p. 2185.

¹⁵² Tais considerações são importantes, pois no processo estrutural a Corte pode manter uma postura de coordenação na execução das medidas, acompanhando os resultados e até mesmo emitindo novas decisões para ajustar o desempenho das instituições, sem ter de início um objetivo final concreto previamente planejado. (ALVES, Fernando Roberto Schnorr; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O Supremo Tribunal Federal e as sentenças estruturantes análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, 2023, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/55883>. Acesso em: 14 jan. 2024. p. 16).

¹⁵³ BRASIL. **Sala de Situação ADPF 709 sob coordenação do MPI**. 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/sala-de-situacao-adpf-709-sob-coordenacao-do-mpi>. Acesso: 25 jan. 2024.

¹⁵⁴ A decisão se deu no contexto de reiterado apelo dos requerentes, no sentido de denunciar o quadro de recrudescimento de doenças como malária, tuberculose, DDA, hepatite, geomitíase e doenças imunopreveníveis na população indígena. O estudo feito pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

No que diz respeito ao Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, foram apresentadas cinco versões desse plano pela União. A primeira, segunda, terceira e quinta versão foram recusadas pelo Ministro Relator, após a oitiva dos requerentes e demais atores que auxiliam o Juízo, os quais apontaram a falta de exequibilidade e previsões genéricas destes.

A terceira versão foi executada a título provisório e a quarta versão foi homologada parcialmente pelo Ministro Relator — o qual assinalou que a homologação apenas se deu em razão da excepcional urgência. De modo geral, os planos apresentados destoavam do que fora previsto pelo Relator e pleiteado pelos requerentes.

No que diz respeito ao Plano de Isolamento de Invasores, em 24/05/2021, a Polícia Federal apresentou um plano, designado Plano 7 Terras Indígenas (TIs). Contudo, em 26/01/2023, foi atestado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) que o Plano 7 Terras Indígenas seguia em descumprimento.

Com isso, na decisão proferida em 30/01/2023, o Min. Barroso determinou que a União procedesse com a desintrusão de todos os garimpos ilegais presentes nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapo', Araribo'ia, Mundurucu e Trincheira Bacaja', com a apresentação de plano com tal objeto junto ao Tribunal, sendo certo que a estratégia anteriormente adotada, de sufocamento da logística de tais garimpos, não produziu efeitos. Determinou inclusive a abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da referida decisão judicial.

Tal decisão não foi cumprida nos moldes esperados e já próximo ao final do ano de 2023, em 09 de novembro, o Relator determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério dos Povos Indígenas e Ministério da Defesa que, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, apresentassem, no prazo de 60 dias, novo plano para a desintrusão das Sete Terras Indígenas, a ser executado no prazo máximo de 12 meses.

Rememora-se que, a princípio, o pedido de retirada de invasores foi indeferido cautelarmente, uma vez que, o Plenário em sua maioria entendeu que tal medida exigiria a remoção de dezenas de milhares de pessoas, o que acarretaria em risco de conflitos e necessidade de ingresso das forças policiais e militares nas terras indígenas, agravando risco de contágio daquelas comunidades. Por outro lado, determinou-se à União desenvolver medidas

demonstrou que há baixa oferta de ações e serviços de saúde voltados para os diferentes perfis epidemiológicos e contextos culturais da população indígena. Em sua decisão, o Relator pontuou que, “desde a propositura da ação, as políticas de saúde indígena sofriam de graves falhas estruturais e contribuía para a vulnerabilidade sanitária desta população. Para evitar que isso volte a ocorrer futuramente, é preciso que o Poder Público vá à origem do problema a aperfeiçoar o Subsistema Indígena de Saúde”.

emergenciais de contenção e isolamento dos invasores para evitar o contato¹⁵⁵.

Contudo, com a notória inefetividade das medidas emergenciais de contenção e isolamento dos invasores e o cenário de verdadeiro genocídio sendo cometido contra a População Yanomami, o Min. Barroso passou a adotar medidas no sentido do que havia sido aduzido pelo Ministro Fachin em seu voto, isto é, passou a reconhecer a impreterível necessidade de um plano para desintrusão imediata das terras indígenas.

Vale a ressalva de que há autos apartados correndo sob sigilo para resguardar a efetividade das operações de desintrusões das Terras Indígenas legais ocupadas e inquérito instaurado para apurar a prática de crime de genocídio e de omissão de socorro contra a População Yanomami, tal como noticiado pela imprensa¹⁵⁶.

Pode-se dizer que a ADPF 709 começa a arrefecer os seus contornos estruturais, após a APIB informar o quadro dantesco em curso nas Terras Yanomami, com homicídios de indígenas, ataques a tiros e bombas de gás lacrimogêneo nessas comunidades, e outras formas de violência, além de percentuais alarmantes de desnutrição, de contágio por malária e da descontinuação de serviços de saúde.

Passando-se ao diagnóstico da ADPF 709, vê-se que a disposição ao diálogo e à construção coletiva das medidas não tem ocorrido de maneira efetiva, nota-se que houve uma resistência constante da União Federal em não cumprir os comandos judiciais. O que demonstra, claramente, que as decisões emanadas acabaram por produzir resultados insuficientes para a proteção das comunidades indígenas, especialmente durante os dois primeiros anos do caso.

Vislumbrou-se também a participação tímida do Judiciário no acompanhamento da execução das medidas a serem adotadas, atuando mais como um observador do que como coordenador dos atores envolvidos, ainda que tenha o STF avocado para si a competência de aprovar o Plano Geral¹⁵⁷.

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Decisão em referendo à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 10 de jan. 2024. P. 51.

¹⁵⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda a crise humanitária dos yanomamis e como está a situação atualmente.** 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/06/entenda-a-crise-humanitaria-dos-yanomamis-e-como-esta-a-situacao-atualmente.shtml#:~:text=H%C3%A1%20d%C3%A9cad%20as%20comunidades%20que,diretamente%20na%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%E2%80%94%20doen%C3%A7as>. Acesso em 30 jan. 2024; COLL, Liana; MENEZES, Adriana Vilar de. Situação dos Yanomami expõe abandono dos indígenas pelo Estado. 24 jan. 2023. UNICAMP. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/noticias/2023/01/24/situacao-dos-yanomami-expoe-abandono-dos-indigenas-pelo-estado>. Acesso: 30 jan. 2024.

¹⁵⁷ ALVES, Fernando Roberto Schnorr; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O Supremo Tribunal Federal e as

Em verdade, o STF poderia ter sido mais arrojado logo de início, especialmente no que diz respeito às desintrações, para a população Yanomami é indiscutível que as medidas cautelares teriam sido mais efetivas. A inação quanto a este pedido e o próprio contexto pandêmico de paralisação do funcionamento das instituições contribuiu para o aumento das invasões de diversas terras indígenas e recrudescimento do cenário de violações.

Além disso, o presente caso deixou evidente que a simples criação de espaços de deliberação não é suficiente para que seja configurado um espaço dialógico. Isso porque, no caso específico da ADPF 709, em que se exigiu o empenho de esforços para a construção de uma política pública de caráter urgente, verificou-se que, assim como qualquer outra política pública, existe o cabo de guerra de atores com interesses distintos ou contrários à sua implementação¹⁵⁸.

Por isso, é imprescindível, antes de tudo, que os sujeitos do processo atuem nos ambientes deliberativos sob a premissa de que ali deverão ser construídas soluções que atendam ao interesse de todos os envolvidos. O que requer uma postura ativa do juiz para a promoção do diálogo entre as partes. Delegar essa função para colaboradores da justiça também não se coaduna com funções de articulador e de coordenador que o juiz deve desempenhar na condução do diálogo no processo¹⁵⁹.

Outro ponto de destaque foi o uso de técnicas coercitivas empregadas neste caso, as quais não contribuíram para fomentar o cumprimento das decisões. Nesse sentido, toma-se como ensinamento as lições de Eduardo Campos em referência a Eduardo Costa, o qual apregoa que a efetivação do comando da decisão judicial, assim como ocorre com qualquer norma jurídica, não depende, na maior parte das vezes, da coercitividade do sistema na qual está inserida, devendo a análise estender-se a outras questões de ciência social, a exemplo da internalização pela comunidade jurídica da real necessidade de conferir efetividade às normas jurídicas (sejam elas abstratas ou criadas concretamente).¹⁶⁰

Somado a isso, se estiver a se falar em tentar construir um diálogo efetivo, então é

sentenças estruturantes análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, 2023, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/55883>. Acesso em: 14 jan. 2024. p. 20.

¹⁵⁸ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; TALPAI, Bruno Luis. Um estudo sobre a ADPF 709: entre legitimidade democrática e paralisia decisória. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 04, n. 61, 2020, p. 728-752, p. 741.

¹⁵⁹ HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Acordo estrutural: o caso da atenção à saúde indígena no estado do Mato Grosso do Sul durante a pandemia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.12957/redp.2023.68875. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/68875>. Acesso em: 30 nov. 2023, p. 355 e 357.

¹⁶⁰ COSTA, Eduardo José da Fonseca *apud* CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 74.

preciso reconhecer e ressaltar a inegável distância entre as instituições, seus agentes, e os povos indígenas. Diálogo pressupõe equidade de forças. Não necessariamente igualdade, mas ao menos equiparação¹⁶¹.

Noutro giro, com relação à necessidade de monitoramento com base nos pertinentes indicadores, observa-se como medida imprescindível para a efetividade das decisões estruturais, como já demonstrado no capítulo anterior. O próprio Relator da ADPF 709 reconheceu, nos autos da ADPF 347, que houve um desacerto nesse ponto, em suas palavras:

[...] A experiência do STF em outros processos estruturais, tais como o monitoramento da execução do Plano de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas (ADPF 709, Rel. Min. Luís Roberto Barroso), o acompanhamento da atuação policial junto a comunidades carentes do Rio de Janeiro (ADPF n° 635, Rel. Ministro Edson Fachin) e as dificuldades enfrentadas no cumprimento da cautelar deferida na presente ação confirma que a falta de monitoramento tende a tornar as decisões estruturais letra morta¹⁶².

Frise-se que há consciência de que a construção de políticas públicas e a própria alteração do estado de coisas inconstitucional requer extenso lapso temporal e empenho de esforços até a sua efetiva implementação. Porém, em cenários atípicos como o da ADPF 709, as medidas estruturantes precisam se arrefecer nos seus comandos e ser mais intervencionista em suas determinações, para não ocorrer esvaziamento do objeto.

Nessa toada, é ainda mais necessária a alteração da mentalidade dos agentes envolvidos no controle judicial de interesses metaindividuais, pois o resultado dependerá do engajamento dos demais Poderes, sobretudo do Poder Executivo, com a efetiva participação no diálogo institucional¹⁶³. Afinal, como há muitos anos lembra Barbosa Moreira¹⁶⁴:

[...] quando porventura nos pareça que a solução técnica de um problema elimina ou reduz a efetividade do processo, desconfiemos, primeiramente, de nós mesmos. É bem possível que estejamos confundindo com os limites da técnica os da nossa própria capacidade de dominá-la e de explorar-lhe a fundo as virtualidades. A preocupação com a efetividade deveria levar-nos amiúde a lamentar menos as exigências, reais ou supostas, imputadas à técnica do que a escassa habilidade com que nos servimos dos recursos por ela mesma colocados à nossa disposição [...]¹⁶⁵.

¹⁶¹ GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021, p. 2174–2205. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 22 jan. 2024. p. 2192-2193.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dez. de 2023. p. 151.

¹⁶³ ALVES, Fernando Roberto Schnorr; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O Supremo Tribunal Federal e as sentenças estruturantes análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, 2023, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/55883>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 19.

¹⁶⁴ ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024.p.79

¹⁶⁵ BARBOSA MOREIRA, José Carlos *apud* ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito

Por derradeiro, como um dos acertos, tem-se a admissão da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) como legitimada ativa para a propositura de ações do controle concentrado, numa superação à jurisprudência defensiva do Supremo, e a admissão de diferentes entidades como *amicus curiae* abrem importantes portas para a democratização da jurisdição constitucional. A prolação das decisões sobre a análise dos Planos apresentados pela União posteriormente à manifestação da APIB, da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública da União e do Conselho Nacional de Justiça, também¹⁶⁶.

Isso porque estas entidades e órgãos não falaram no vazio. Seus argumentos foram e estão sendo considerados não apenas para a homologação ou não do Plano, mas para a sua incorporação e/ou retificação, e para a apuração de novas denúncias¹⁶⁷.

Apesar das medidas cautelares não terem sido tão frutíferas quanto poderiam ser, salienta-se, que a técnica de diálogo institucional promovida pelo Supremo Tribunal Federal ainda apresenta efeitos positivos na promoção da democracia e construção conjunta de soluções para problemas públicos, devendo esta técnica ser ampliada e aperfeiçoada com o tempo¹⁶⁸.

Por fim, destaca-se, a relevância do caso, para estudo e verdadeiro aprendizado para operação efetiva do instituto estrutural no direito nacional. O que se espera agora, a partir dos desacertos cometidos, é uma decisão final de mérito que enseje um maior engajamento do Poder Executivo e que resulte em maior efetividade na defesa dos direitos humanos e fundamentais dos povos indígenas.

brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024.p.79

¹⁶⁶ NAKAMURA, E. K. Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, 2022, p.95-114. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867>. Acesso em: 13 jan. 2024. p. 111.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; TALPAI, Bruno Luis. Um estudo sobre a ADPF 709: entre legitimidade democrática e paralisia decisória. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 04, n. 61, 2020, p. 728-752. p. 741.

5 CONCLUSÃO

Durante este trabalho, a partir da demonstração das características inerentes ao processo estrutural, em especial, das decisões que decorrem do *structural litigation* e dos atributos almejados para garantir a efetividade desse tipo de comando judicial, restou constatado que a avaliação da efetividade decorrente da atuação estrutural transcende a mera análise do teor das decisões proferidas e das técnicas ali empregadas. Isto porque, para além das técnicas, a postura política das instituições também são fatores que devem ser levados em consideração.

Nesse viés, a primeira conclusão a que se pode chegar é que a adoção de medidas estruturais é, sim, adequada para a solução de conflitos que exigem a (re)estruturação de um cenário de violações sistêmicas de direitos constitucionais, tendo em vista que o instituto estrutural abre gargalos singulares para o adequado tratamento dessa tipologia de litígio. Seu manejo, entretanto, para ser efetivo, deve observar certos parâmetros imprescindíveis para se evitar que as decisões proferidas se tornem “decisões de papel”.

Ainda que os indicadores apropriados para a avaliação do grau de efetividade do comando normativo das decisões estruturantes sejam bastante complexos, em razão do fato de que o legado desse tipo de comando judicial possui efeitos que se irradiam para além do caso concreto.

Com efeito, chega-se a derradeira conclusão de que o diálogo interinstitucional e social, o uso de técnicas adequadas de participação e de representação dos envolvidos, a flexibilidade procedimental, o devido monitoramento e fiscalização por parte do judiciário, a previsão de um plano de ação com diretrizes bem detalhadas e a compreensão de que a resolução do problema requer a mudança de posicionamento dos gestores e dirigentes públicos são atributos que ensejam uma maior efetividade do comando normativo da decisão, isto é, que promovem um maior cumprimento dessas decisões judiciais.

Todos esses fatores apontados são pontos passíveis de aperfeiçoamento para uma resposta estrutural efetiva aos problemas enfrentados na ADPF n. 709.

Por fim, as considerações realizadas neste trabalho acerca do cumprimento das decisões judiciais no caso da ADPF n. 709 não implicam em uma avaliação completamente negativa do caso, na verdade os apontamentos dão azo à otimização do instituto estruturante na própria ação. Em sentido contrário, o olhar que superestima seu uso dificulta o desenvolvimento e a otimização das potencialidades desse instituto.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, 2020.

ALVES, Fernando Roberto Schnorr; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O Supremo Tribunal Federal e as sentenças estruturantes análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). **Revista Culturas Jurídicas**, v. 10, 2023, p. 1-25. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/55883>. Acesso em: 14 jan. 2024.

ARAGÃO, Egas D. Moniz. Efetividade do processo de execução. *In*: ASSIS, Araken de; OLIVEIRA, Carlos Alberto A. de (orgs). **O processo de execução: estudos em homenagem ao Professor Alcides de Mendonça Lima**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 389 – 410.

ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, jan./fev. 2017, p. 70-79. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em 02 de jan. de 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). **O processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos**. São Paulo: Ed. RT, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, v. 197, 1994, p. 30–60. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46330>. Acesso em: 23 de set. 2023.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. **Sala de Situação ADPF 709 sob coordenação do MPI**. 27 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/sala-de-situacao-adpf-709-sob-coordenacao-do-mpi>. Acesso: 25 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial n. 1.733.412/SP.

Relator: Ministro Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes, 17 de setembro de 2019.

Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702412530&dt_publicacao=20/09/2019. Acesso em: 17 de set. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Decisão em referendo à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Relator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso, 08 jul. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 10 de jan. 2024

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CARMO, WENDAL. Após colapso, STF cobra informações sobre acordo entre Braskem e Maceió. 09 jan. 2024. **Carta Capital**. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/justica/apos-colapso-stf-cobra-informacoes-sobre-acordo-entre-braskem-e-maceio/>. Acesso: 25 jan. 2024.

CASIMIRO, M.; PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA, E.; FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA, F. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 03 set. 2023.

CASTELO, Fernando Alcântara. Direito à saúde e decisões estruturais: por uma judicialização mais racional e eficiente. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 274, n. 42, 2017, p. 317-342.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard law review**, v. 89, n. 7, mai., 1976.

COLL, Liana; MENEZES, Adriana Vilar de. Situação dos Yanomami expõe abandono dos indígenas pelo Estado. 24 jan. 2023. **UNICAMP**. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/noticias/2023/01/24/situacao-dos-yanomami-expoe-abandono-dos-indigenas-pelo-estado>. Acesso: 30 jan. 2024.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; TALPAI, Bruno Luis. Um estudo sobre a ADPF 709: entre legitimidade democrática e paralisia decisória. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, Curitiba, v. 04, n. 61, 2020, p. 728-752.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP, v. 233, n.39, jul. 2014, p. 65-84.

DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, n. 2, 2017, p. 167. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 17 setembro de 2023.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19ª ed.. Salvador: JusPodvium, 2017.

DIDIER JR., Fredie. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, jan./mar. 2019, p.143-160.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Comentários ao art. 333 do CPC-2015. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coord.). **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. 11ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017 v. 4.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, 2017, p. 46–64. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>. Acesso em: 25 dez. 2023, p. 57.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma do código de processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, v. 5, n. 3, 2007.

ENGEPLUS. **Prefeitos recebem comitiva do Governo Federal e tentam 'liberar' áreas da ACP do Carvão**. 30 jul. 2022. Disponível em: <https://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2022/prefeitos-recebem-comitiva-do-governo-federal-e-tentam-liberar-areas-da-acp-do-carvao>. Acesso: 10 jan. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **The Constitution of United States**. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27#toc-amendment-xiv>. Acesso em 12 ago. 2023.

ESTEVES, Carolina Bonadiman. Aplicação e exigibilidade da multa coercitiva do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC como forma de alcance do acesso efetivo à justiça. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 1, p. 255–271, p. 258, 2006. DOI: 10.18759/rdgf.v0i1.67. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/67>. Acesso em: 18 out. 2023.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015, 224 f.

FERREIRA, José Fernando Quintandeira; LIMA, Walber Cunha Reflexões sobre a aplicação dos processos estruturais face ao Código de Processo Civil: o direito em perspectiva sob o viés demedidas estruturantes. **Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN**, n. 5, 2023, p. 698–723. Disponível em: <http://www.revistas.unirn.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/793>. Acesso em: 16 set. 2023.

FISS, Owen. **El derecho como razón pública**. Barcelona: Marcial Pons, 2007.

FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Indianapolis: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard law review**, v. 93, n.1, novembro, 1979.

FISS, Owen. The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, 1979, p. 1-58.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda a crise humanitária dos yanomamis e como está a situação atualmente**. 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/06/entenda-a-crise-humanitaria-dos-yanomamis-e-como-esta-a-situacao-atualmente.shtml#:~:text=H%C3%A1%20d%C3%A9cad%2C%20as%20comunidades%20que,diretamente%20na%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%E2%80%94e%20doen%C3%A7as>. Acesso em 30 jan. 2024.

GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: the impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, vol. 89, p. 1669-1698.

GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021, p. 2174–2205. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 22 jan. 2024

HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Acordo estrutural: o caso da atenção à saúde indígena no estado do Mato Grosso do Sul durante a pandemia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.12957/redp.2023.68875. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/redp/article/view/68875. Acesso em: 30 nov. 2023

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. *In*: Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org.). **Processos estruturais**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5281>. Acesso em: 19 out. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista: uma investigação sobre a concretização dos direitos fundamentais sociais pelo poder judiciário e o consequencialismo decisório**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018, 136 f.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MICELI, Isabela Silveira. **Processo estrutural e o desastre de Brumadinho/MG**. Tese (Mestrado em Direito e Inovação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2021, 179 f.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Efetividade do processo e técnica processual. **Revista de Processo**, v. 77, jan. 1995, p. 1-7

NAGAO, Paulo Issamu. **O papel do Juiz na Efetividade do Processo Civil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, 427f.

NAKAMURA, E. K. Os direitos indígenas em disputa na ADPF 709: há caminhos possíveis na jurisdição constitucional?. **IDP Law Review**, v. 1,n. 2, 2022, p.95-114. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5867>. Acesso em: 13 jan. 2024.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva.; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 5, 2019, p. 1051-1076. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Àlvaro de. de. Efetividade e Processo de Conhecimento. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 16, n. 16, 2017. DOI: 10.22456/0104-6594.70562. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70562>. Acesso em: 11 out. 2023, p. 407.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19: contribuições do ICCAL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3, 2021, p. 549-580.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil; BARBOSA, Claudia Maria; FREITAS, Cinthia O. de A. **Mecanismos voltados à efetividade de execução de sentenças no processo civil brasileiro**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/vera_lucia_feil_poncini.pdf> Acesso em 06 de out. de 2023.

SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2017.

SIECESC. **Áreas recuperadas da mineração tornam-se espaços verdes e parques públicos no Sul de SC**. Portal G1, 08 dez. 2021. Disponível: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/especial-publicitario/siecesc/carvao-mineral-futuro-sustentavel/noticia/2021/12/08/areas-recuperadas-da-mineracao-tornam-se-espacos-verdes-e-parques-publicos-no-sul-de-sc.ghtml>. Acesso: 10 jan. 2024.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 1, 2019, p. 75–88, p. 84. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/185>. Acesso em: 17 set. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Desafios à Jurisdição em Políticas Públicas: o que se pode aprender com a Experiência da Colômbia. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019, 256 f.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 719 f., 2015.

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

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 7, jan-jun/2018, p. 147-177.