

## AFINAL, O QUE É PROCESSO ESTRUTURAL? NOÇÕES GERAIS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS PRELIMINARES

### AFTER ALL, WHAT IS STRUCTURAL LITIGATION? GENERAL NOTIONS AND PRELIMINARY THEORETICAL FOUNDATIONS

### QUÉ ES, EN DEFINITIVA, EL LITIGIO ESTRUCTURAL? NOCIONES GENERALES Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS PRELIMINARES



10.56238/revgeov17n1-071

**Joaquim Ribeiro de Souza Junior**

Doutorando em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

E-mail: joaquimjunior33@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3488-5508>

#### RESUMO

O artigo busca examinar o processo estrutural como instrumento apto a superar o hiato histórico entre a ampla previsão constitucional de direitos fundamentais e a realidade material brasileira. Parte-se do panorama evolutivo da tutela jurisdicional, do modelo retrospectivo de reparação de danos ao paradigma prospectivo voltado à transformação de estruturas e políticas públicas ou privadas em situação de desconformidade sistemática. A pesquisa descreve as premissas conceituais de problema, processo e decisão estruturais, bem como discute a taxonomia proposta pela doutrina brasileira (processo estrutural normativo, coletivo e individual). Analisa-se, ainda, a relevância do controle extrajudicial, ilustrada pelo TAC Carrefour, evidenciando que a efetivação de direitos fundamentais pode prescindir da via judicial. Ao final, conclui-se que o processo estrutural, ancorado na participação dialógica e em decisões progressivas, representa ferramenta indispensável para a promoção de políticas inclusivas e para o fortalecimento da legitimidade democrática da jurisdição.

**Palavras-chave:** Processo Estrutural. Litígio Estrutural. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Jurisdição.

#### ABSTRACT

This paper examines the structural process as an instrument capable of closing the historical gap between Brazil's broad constitutional catalogue of fundamental rights and the country's material reality. It outlines the evolutionary path of judicial protection, from the retrospective damage-repair model to the prospective paradigm aimed at transforming public or private structures and policies trapped in systematic non-compliance. The study sets out the core notions of structural problem, process and decision, and discusses the Brazilian taxonomy (normative, collective and individual structural proceedings). It also assesses the importance of extrajudicial control, illustrated by the Carrefour settlement, showing that the enforcement of fundamental rights may dispense with the courts. The article concludes that the structural process—grounded in dialogical participation and progressive decision-making—is an indispensable tool for implementing inclusive policies and enhancing the democratic legitimacy of adjudication.



**Keywords:** Structural Process. Structural Litigation. Fundamental Rights. Public Policies. Jurisdiction.

## RESUMEN

El artículo busca examinar el proceso estructural como un instrumento apto para superar la brecha histórica entre la amplia previsión constitucional de derechos fundamentales y la realidad material brasileña. Se parte del panorama evolutivo de la tutela jurisdiccional, desde el modelo retrospectivo de reparación de daños hasta el paradigma prospectivo orientado a la transformación de estructuras y políticas públicas o privadas en situación de desconformidad sistemática. La investigación describe las premisas conceptuales del problema, del proceso y de la decisión estructurales, así como discute la taxonomía propuesta por la doctrina brasileña (proceso estructural normativo, colectivo e individual). Se analiza, además, la relevancia del control extrajudicial, ilustrada por el TAC Carrefour, evidenciando que la efectivización de derechos fundamentales puede prescindir de la vía judicial. Al final, se concluye que el proceso estructural, anclado en la participación dialógica y en decisiones progresivas, constituye una herramienta indispensable para la promoción de políticas inclusivas y para el fortalecimiento de la legitimidad democrática de la jurisdicción.

**Palabras clave:** Proceso Estructural. Litigio Estructural. Derechos Fundamentales. Políticas Públicas. Jurisdicción.



## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 consagrou um extenso rol de direitos fundamentais exigíveis judicialmente. Décadas após sua promulgação, contudo, persiste um abismo entre o texto normativo e a realidade social. O ordenamento processual tradicional, centrado na lógica retrospectiva de reparação de danos, mostrou-se incapaz de promover a mudança estrutural necessária à superação das desigualdades históricas e das violações massivas e sistêmicas de direitos.

Nesse contexto, o processo estrutural apresenta-se como técnica judicial ou extrajudicial, voltada à reorganização de políticas ou estruturas cuja forma de funcionamento gera, fomenta ou viabiliza violações permanentes aos direitos fundamentais. Diferentemente das ações de índole meramente reparatória ou inibitória, o processo estrutural não se satisfaz com ordens pontuais de fazer ou não fazer; exige a confecção de um plano de transformação progressiva, acompanhado por decisões em cascata ou espiraladas (Arenhart, 2024), capazes de monitorar e ajustar os resultados obtidos.

Inspirado na experiência norte-americana das *public law litigation* e das *structural injunctions*, Jobim (2024) classifica o processo estrutural em três espécies: a) processo estrutural normativo, vinculado ao controle abstrato de constitucionalidade; b) processo estrutural coletivo, veiculado sobretudo por ações coletivas; e c) processo estrutural individual, ajuizado por autores singulares, mas dotado de potencial transformador amplo. A distinção evidencia que o fenômeno não depende, necessariamente, da presença do Estado como parte, nem se limita ao âmbito judicial, admitindo soluções consensuais e mecanismos de autorregulação.

Este artigo pretende delimitar algumas premissas conceituais do processo estrutural, bem como avaliar sua utilidade prática para a efetivação de direitos fundamentais e para o aprimoramento da governança pública e corporativa.

## 2 AFINAL, O QUE É PROCESSO ESTRUTURAL?

Definitivamente, processo estrutural é o tema do momento na processualística brasileira<sup>1</sup>. Não poderia ser diferente. A Constituição Federal prevê um amplo e não exaustivo rol de direitos fundamentais. Em contrapartida, há um significativo hiato entre o texto e o contexto. Significa dizer que a realidade social, política e econômica do país é marcada por um profundo afastamento entre o que é e o que deveria ser, segundo o poder constituinte originário.

---

<sup>1</sup> Desde os trabalhos pioneiros de Desirê Bauermann (2012) e Marco Félix Jobim (2013), já foram publicadas no Brasil dezenas de dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o assunto. Também já foram publicados cursos e coletâneas de artigos acerca do tema. Ademais, existem grupos de estudos bastante sedimentados com este objeto. Cite-se o grupo “Cultura e Processo” ligado ao PPGD da PUCRS, coordenado por Marco Félix Jobim. Além deste, temos o grupo de estudos coordenado por Sérgio Arenhart na Universidade Federal do Paraná, o grupo de estudos coordenado por Fredie Didier na Universidade Federal da Bahia, o grupo de estudos coordenado por Jordão Violin na PUCPR, o grupo de estudos coordenado por Hermes Zaneti na Universidade Federal do Espírito Santo, o grupo de estudos coordenado por Edilson Vitorelli na Universidade Federal de Minas Gerais, o grupo de estudos coordenado por Leonardo Cunha na Universidade Federal de Ouro Preto e tantos outros. Fácil perceber, portanto, que o processo estrutural é um tema que ocupa e continuará ocupando a agenda dos operadores do sistema de justiça.



Por conseguinte, é manifesta a necessidade de uma ferramenta processual adequada para que a jurisdição possa atuar de forma a promover essa passagem de uma realidade de sistemática e permanente inadequação para uma nova situação desejada<sup>2</sup>. É incontroverso que as técnicas processuais tradicionais não se prestam a esse escopo.

No entanto, uma advertência se faz necessária. É que, nos termos do que ensina Jobim (2024, 4ª Edição), as medidas estruturantes (ou estruturais) na jurisdição constitucional não exigem, necessariamente um processo estrutural, posto que, as ações de controle abstrato previstas na Lei 9.068/99 e Lei 9.082/99, além das demais ações constitucionais, já trazem ritos adequados à tutela jurisdicional adequada a essas transformações.

Em assim sendo, não há que se falar na construção de uma nova ferramenta adequada para o que se convencionou chamar de processo estrutural normativo, em contraposição ao processo estrutural coletivo (ações civis públicas, coletivas e etc) e ao processo estrutural individual que, por sua vez, versa sobre uma ação individual, mas com potencialidade para a promoção de mudanças significativas como, por exemplo, uma ação individual promovida por uma pessoa com deficiência em face da escola onde estuda visando a sua conformação às normas de acessibilidade<sup>3</sup>.

### 3 PREMISSAS GERAIS DO PROCESSO ESTRUTURAL

Desde sua fundação com a obra *Teoria das Exceções e Pressupostos Processuais* de Oskar von Bülow<sup>456</sup>, em 1868 até os anos 2000 aproximadamente o processo era retrospectivo. Seu escopo era

---

<sup>2</sup> Sobre a importância de adaptabilidade das regras processuais à realizada vale acrescentar que “as regras do processo só podem valer legitimamente se e quando cumprem sua missão constitucional e aderem, de fato, aos problemas da realidade a que devem servir [...]. Com essas considerações, fica fácil notar que o processo não é um dado, mas um construído. Deve ser construído à luz das circunstâncias concretas do problema a ser enfrentado e da realidade do direito material a ser atuado. Logo, pensar o direito processual em abstrato constitui um grave equívoco. É necessário conceber o processo para o caso e à luz do caso. É nesse sentido que se diz que a técnica processual deve estar a serviço da tutela dos direitos. A técnica processual sozinha, é nada. Só adquire valor e importância à medida que se alinha às necessidades do direito material e dos valores fundamentais postos na Constituição” (ARENHART, OSNA E JOBIM, 2021, p. 14)

<sup>3</sup> Sobre o processo individual, oportuna a advertência de André Ribeiro Tosta e Felipe Barreto Marçal (2022, p. 201-202) de que “muitas demandas estruturantes são formalmente individuais (bipolares), não obstante seu objeto não possa ser adequadamente resolvido mediante mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos. É necessário, portanto, tratar essas demandas formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são: demandas estruturantes”

<sup>4</sup> Nascido na Breslávia, em 11 de setembro de 1837, e falecido em Heidelberg, em 19 de novembro de 1907

<sup>5</sup> Trata-se da obra BÜLOW, Oskar Von. *Teoria das exceções e dos pressupostos processuais* ou *Die Lehre von der Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen*. Tradução de: Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN, 2005.

<sup>6</sup> Em relação ao trabalho de Oskar Bülow, os professores Marinoni, Arenhart e Mitidiero ensinam que “Deve-se a Oskar Bülow uma das mais importantes tentativas de explicar a natureza do processo. A sua teoria, que se tornou conhecida como teoria da relação jurídica processual, é a preferida pela doutrina clássica e pela quase totalidade dos processualistas brasileiros de hoje. Dez anos após a polêmica travada entre Windscheid e Muther sobre a ação, BÜLOW publicou (em 1868) a obra intitulada *Teoria das exceções processuais e dos pressupostos processuais* (*Die Lehre von der Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen*), mediante a qual deu conteúdo teórico à ideia de que no processo há relação jurídica. Frise-se que a ideia de uma relação jurídica entre as partes e o juiz já era intuita à época do direito romano e pelos juristas medievais. A importância da obra de BÜLOW foi a de sistematizar, embora a partir da teoria da relação jurídica já edificada pelo direito privado – mas com base nas premissas de autonomia do processo em relação ao direito material e da sua natureza pública –, a existência de uma relação jurídica processual de direito público, formada entre as partes e o Estado, evidenciando os seus pressupostos e os seus princípios disciplinadores” (2022, p. 519).



reparar um dano já ocorrido. Nesse sentido, processo adequado era aquele que conseguia reconstruir com êxito eventos do passado, reparando os danos sofridos e retornando os envolvidos, no máximo possível, ao *status quo ante* mediante estratégias de reparação dos prejuízos.

As obras seminais de Marinoni (2022, 8ª Edição) e Arenhart (2002), relacionadas à tutela inibitória protagonizaram o importante momento em que se passou a pensar no processo como um instrumento que para ser utilizado não pressupõe um dano já ocorrido. Inaugura-se a fase das chamadas ações de inibição do dano.

Hodiernamente está em construção a era dos processos prospectivos. Em outras palavras, prospectivo é o processo que tem os olhos voltados ao futuro<sup>7</sup>. Seu propósito é a transição de uma realidade atual indesejada para um novo contexto ambicionado, mediante a confecção e implementação de um planejamento de modificação do funcionamento da instituição e exame dos resultados alcançados, de modo a garantir a mudança social pretendida.

Nessa perspectiva, o processo estrutural vem com a pretensão de ser uma técnica adequada para estruturar o futuro. O que mais importa não é a reparação do passado<sup>8</sup>. A principal pretensão é a reorganização de uma estrutura ou política, sejam elas públicas ou privadas.

Por essa razão, faz-se imprescindível uma reflexão acerca de três conceitos intrinsecamente relacionados: 1) problema estrutural; 2) processo estrutural e; 3) decisão estrutural.

Problema estrutural é um contexto fático que representa um estado de desconformidade estruturada. Ou seja, há uma situação de permanente e sistemática desconformidade. Vários exemplos podem ser citados. É o caso de presídios que funcionam de forma a não respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana. Também é o caso de calçadas e demais espaços públicos e privados que não atendem minimamente as condições de acessibilidade. É, do mesmo modo, aquele cenário em que uma empresa pratica racismo estrutural contratando pessoas sempre da mesma raça ou etnia e assim por diante.

Percebe-se que, nessa conjuntura, não é viável uma solução *one shot* (Marçal, 2021, p. 155), isto é, mediante um único ato. Não acontece na base do “tudo ou nada” (Osna, 2024, p. 495). A situação

---

<sup>7</sup> Em relação a essa premissa do processo estrutural enquanto técnica prospectiva Arenhart, Osna e Jobim ressaltam que “para iniciar a exposição das diferentes particularidades dos processos estruturais, parece necessário recuar um passo para permitir algumas importantes elucidações teóricas. Em resumo, essa área, complexa, multipolarizada e policêntrica, com violação sistemática a direitos e garantias fundamentais inerentes [...] passa a ser condição de existência de um processo que abrange sua extensão para resolução futura do problema apresentado, o que será desenhado a partir das técnicas para tutelar o direito que se quer proteger” (2021, p. 14)

<sup>8</sup> No tocante a esse caráter prospectivo do processo estrutural Luana Steffens argumenta que “o processo estrutural é um modelo diverso da concepção clássica do direito processual civil, concebida para lidar com uma lide de natureza bilateral, individual e patrimonial. O processo tradicional clássico funciona com a estrutura direito-obrigação-violação-reparação. Não há uma preocupação substancial com a tutela específica e com medidas pró-futuro; preocupa-se com a reparação do dano por meio de indenização daqueles que sofreram com o ilícito no passado, por meio de medidas retrospectivas. Conflitos estruturais possuem características peculiares e natureza complexa, de modo que o processo civil tradicional se mostra insuficiente para resolvê-lo, tendo em vista a natureza policêntrica e difusa das questões. Nesses casos, há necessidade de tomar a violação como ponto de partida, não para indenizar o lesado, e sim para encontrar formas de cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece.” (2021, p. 105).



de desconformidade é tão sedimentada que, para sua correção, exige-se uma verdadeira reestruturação no modo de funcionamento daquela estrutura ou política. Não há uma pontual ilicitude que possa ser sanada com um simples ato.

Em relação ao tema Vitorelli considera o conceito de litígio estrutural, como sinônimo de litígio irradiado em que “grupos de pessoas diferentes são atingidos de modos diferentes, com maior ou menor intensidade, o que gera pretensões de tutela distintas e variadas, possivelmente antagônicas” (2022, p. 356)<sup>9</sup>.

Faz-se oportuno acrescentar que não há um consenso doutrinário quanto à melhor nomenclatura para problema ou litígio estrutural. Alguns preferem utilizar a expressão estado de coisas ilegal. Também são bastante utilizadas as expressões estado de inadequação e estado de desconformidade estruturada. A nomenclatura varia, mas o seu conteúdo semântico costuma ser empregado como sinônimo pela doutrina pátria.

No que diz respeito à questão de se afirmar que uma situação de ilicitude é fase imprescindível para a constatação de uma desorganização estrutural, observa-se relevante controvérsia doutrinária. Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2021, p. 427) ensinam que “o problema estrutural não necessariamente se assenta na noção de ilicitude e, quando eventualmente nela se assenta, não se confunde, ele mesmo, com as situações ilícitas que dela advêm”. Exemplificam, como problema estrutural sem a característica da ilicitude, com o fechamento de uma fábrica, causando onda de desemprego e diversos outros problemas sociais numa determinada sociedade.

De modo diverso, Edilson Vitorelli (2024, p. 64) define como processo estrutural a técnica coletiva que tem como escopo “a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. Tal conceituação, nessa concepção, subentende a existência de uma ilicitude.

Importante registrar aqui o conceito de litígio coletivo segundo Vitorelli. Isso porque, segundo o autor, todo problema ou litígio estrutural envolve uma pretensão coletiva, ainda que deduzida num processo individual. Para o autor, litígio coletivo é o que “envolve uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem um grupo, uma sociedade, envolvida no conflito enquanto tal, não como um feixe de interesses individuais” (2024, p. 30).

Importante acrescentar ainda, algumas palavras sobre a classificação de litígios coletivos desenvolvida por Vitorelli, na mesma obra citada, tendo em vista que essa classificação acaba auxiliando bastante na definição do que vem a ser problema estrutural, segundo o autor. Tal

---

<sup>9</sup> O autor expõe ainda que: “Litígios estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via judicial, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão” (2022, p. 356).





classificação, segundo a qual, leva-se em consideração o grau de conflituosidade e complexidade verificado em determinado litígio coletivo. Considerando que conflituosidade diz respeito ao impacto individual na demanda coletiva, e que complexidade é decorrente da relação entre o litígio e o Direito, que pode conferir variadas possibilidades de tutela jurisdicional, é possível classificar os litígios coletivos em: litígio coletivo de difusão global; litígio coletivo de difusão local; e litígio coletivo de difusão irradiada.

O litígio global abrange a sociedade em geral, contudo, pouco reverbera sobre os indivíduos que a integram, de forma que tais litígios possuem baixa conflituosidade e complexidade alta ou baixa. O litígio local, por sua vez, alcança sujeitos determinados, que se ligam por conta de uma solidariedade social, emocional e territorial, apresentando conflituosidade moderada e complexidade maior que a vislumbrada no litígio global<sup>10</sup>. Já no litígio irradiado, a sociedade é lesada de modos distintos, tanto em natureza quanto em intensidade, de maneira tal que tanto a conflituosidade como a complexidade são elevadas.

Em razão dessas enormes, e talvez insuperáveis, dificuldades, parcela da doutrina reconhece que não se deve teorizar um conceito de litígio ou problema estrutural, sendo mais sensato trabalhar as características do mesmo<sup>11</sup>. Em todo caso, o fundamental é a noção de que o litígio estrutural decorre da maneira que determinada estrutura burocrática funciona e se organiza, sendo ela privada ou pública. O problema estrutural resulta do próprio modo de operação da estrutura. Dessa forma, tratar apenas dos seus efeitos, desconsiderando as causas, não trarão mudanças efetivas.

Por sua vez, denomina-se estrutural o processo que tem como objeto um litígio estrutural. É o processo que, mediante atuação jurisdicional ou não, visa a reorganização de uma estrutura burocrática (pública ou privada) ou de uma política que *per si* causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de violações sistêmicas a direitos, originando um litígio estrutural (Vitorelli, 2024). À vista disso, tem como

---

<sup>10</sup> No que se refere à tipologia dos conflitos, Pedro Luiz de Andrade Domingos aduz que “A abordagem do problema a partir da origem do dano sobre a sociedade impactada busca considerar os interesses simultâneos que envolvem a controvérsia, tomando como base dois indicadores objetivos, a conflituosidade de perspectivas sociais e a complexidade do direito de ser julgado, de modo a permitir a construção de um procedimento para resolução do conflito sem abrir mão do devido processo legal. A policentria de interesses e o contexto multipolar do processo tornam difícil isolar a implementação das medidas necessárias para reparação integral do direito e suas consequências indiretas sobre terceiros afetados sem sua participação. Nesse ambiente processual com impactos diversificados sobre os atingidos, representar adequadamente os interesses das partes ganha importância central para o êxito do procedimento de resolução. A medida reparatória deve ouvir os interesses da sociedade impactada para melhor compreender o problema, a fim de que a resolução de litígios estruturais identifique quem são as classes ou grupos que compõem a sociedade titular do direito e quais seriam suas perspectivas para melhor solucionar o conflito. Essa abordagem compreende que direitos transindividuais são divisíveis, ao contrário do pensamento tradicional conduzido historicamente pelo processo coletivo brasileiro, pois cada integrante de um litígio irradiado experimenta o dano de forma distinta em relação à proximidade que se encontra do núcleo da lesão e, por isso, sua participação se torna elemento do devido processo legal” (2019, p. 33).

<sup>11</sup> Nesse sentido, Arenhart, Osna e Jobim informam que “De todo modo, é por isso que não soa adequado pensar em um conceito para os processos (ou para os problemas) estruturais. A sua multiformidade torna difícil que, por meio de um único conceito, consiga-se abarcar várias realidades que, eventualmente, sejam muito diferentes. Prefere-se, assim, trabalhar a partir das características do problema enfrentado, compreendendo que, para cada uma delas, deve o processo predispor de instrumentos adequados a absorver e lidar com tais realidades” (2021, p. 60).



principal escopo a elaboração e implementação de um “plano para alteração da instituição burocrática em desconformidade estruturada, seja ela pública, seja privada” (Vitorelli, 2024, p. 69).

Tratando da problemática da conceituação e se baseando nas lições da doutrina norte-americana, Vitorelli leciona que há determinada categoria de ações denominadas como ações de interesse público “*publica law litigation*”. Nestas são estabelecidas obrigações de fazer ou não fazer “*injunctions*” visando a implementação efetiva de direitos fundamentais “*civil rights injunctions*”. Quando a doutrina americana identificou que em determinadas situações era necessária a intervenção em instituições, burocracias ou políticas para implementar determinado direito fundamental, tais ordens judiciais que determinam essas intervenções ficaram conhecidas como “*structural injunctions*”. “Assim, a referência ao processo coletivo estrutural (*structural litigation*) é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro” (2024, p. 358).

Registre-se, mais uma vez, a importante advertência de Arenhart, Jobim e Osna (2021) quanto à dificuldade de se elaborar um conceito que tenha natureza perene num tema que, por natureza, é fluído. De fato, tanto a concepção de problema estrutural quanto de processo estrutural pode variar com frequência, o que torna praticamente impossível a elaboração de um conceito com pretensões de durabilidade<sup>12</sup>. Em razão disso, os mencionados autores preferem trabalhar com a ideia de verificar se um processo é ou não estrutural por intermédio de suas características, sem a rigidez conceitual que pode não passar no teste de realidade.

Quanto ao conceito de decisão estrutural, costuma-se assim adjetivar aquela que encerra a primeira fase do processo estrutural, constatando que realmente há uma situação de desconformidade indesejada e definindo o estado ideal de coisas a ser perseguido, bem como, determinando a elaboração de um plano para que se proceda à transição (Didier Jr, Zaneti e Oliveira, 2024)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Ainda sobre essa necessidade de mudar as categorias do processo sempre que houver mudança cultural, Luana Steffens compreende que “o momento jurisdicional atual redobra em complexidade e intensidade, em virtude dos fenômenos da massificação social, dos litígios complexos e da explosão da litigiosidade. Como visto, o Direito é um produto cultural, aderente a uma dada coletividade que se desenvolve num dado espaço-tempo. Daí que os conflitos não são estanques, nem imutáveis, mas vão apresentando novos contornos e singularidades, à medida que se vão alterando os interesses e valores na sociedade (e.g. os casamentos tradicionais e os contemporâneos modelos de união estável). Nessa seara, quando a cultura passa por mudanças significativas, quaisquer que sejam seus motivos, o processo precisa adaptar-se, já que as alterações sociais e os valores da sociedade não podem ser ignoradas ou minimizadas pelo Processo Civil. Assim, é imperativo que o direito acompanhe o ritmo imposto pelas transformações da sociedade, sob pena de o processo se tornar um instrumento ineficaz” (2021, p. 96).

<sup>13</sup> Dessa forma, Owen Fiss esclarece que “a reforma estrutural é baseada na noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de forma significativa pela operação de organizações de grande porte e não somente por indivíduos, agindo dentro ou fora dessas organizações. É também baseada na crença de que os valores constitucionais norte-americanos não podem ser totalmente assegurados, sem que mudanças básicas sejam efetuadas nas estruturas dessas organizações. O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa injunction é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas” (2017, p. 76).





Note-se que, ao contrário das decisões tomadas em processos tradicionais, a decisão estrutural geralmente possui natureza de princípio. É principiológica, portanto, uma vez que não impõe uma específica e determinada regra de conduta. Destarte, é inevitável que outras decisões futuras tenham que ser tomadas, o que Arenhart chama de decisões em cascata (2024) e Vitorelli denomina de decisões espiraladas (2024).

Nesse contexto dessas decisões estruturais diferenciadas em relação à forma de prestação jurisdicional tradicional, é que a doutrina americana começou a identificar o que nomeou de *structural injunctions*. Verifica-se, portanto, que as decisões estruturais nasceram empiricamente, na prática<sup>14</sup>. Isso porque, para garantir a efetividade da decisão, fora crucial a adoção de medidas judiciais complementares, intituladas *injunction*. Apenas posteriormente tais modelos decisórios foram teorizados pela doutrina.

Ao discorrer acerca do surgimento da *structural injunction*, Owen Fiss (2017) apresenta dois modelos de tutela jurisdicional – o modelo “solução de controvérsias” e o modelo “reforma estrutural”. No que diz respeito ao modelo “solução de controvérsias”, este seria mais tradicional e serviria para sanar litígios privados, com partes individualizadas que não são capazes de solucionar a questão entre si e demandam um terceiro para o deslinde do conflito. O Poder Judiciário, desta maneira, configura a institucionalização desse terceiro.

O modelo “reforma estrutural”, por sua vez, parte do pressuposto de que os maiores riscos aos valores constitucionais não advêm dos indivíduos, mas sim de organizações de grande porte, tanto públicas como privadas, de modo que tais riscos não serão extintos sem que as referidas organizações sejam reformadas. O modelo em tela pretenderia, por conseguinte, reformar a burocracia de instituições de grande porte que pusessem em perigo valores constitucionais.

A prestação jurisdicional concedida no bojo de um processo estrutural certamente deverá afastar o trâmite tradicional de um processo judicial, mediante a construção de um novo modelo processual, para alcançar o estado ideal de coisas de maneira efetiva.

Feitos tais esclarecimentos acerca de litígios, processos e decisões estruturais, é essencial constatar que o litígio (ou problema) estrutural pode ser solucionado extrajudicialmente. Portanto, existe processo estrutural fora do Poder Judiciário. A expressão “processo” costuma ser empregada como sinônimo de procedimento em contraditório, o que pode se dá fora do âmbito jurisdicional.

---

<sup>14</sup> Sobre o assunto, José Maria Rosa Tesheiner ensina que “Pouca efetividade teria tido essa decisão, não houvesse o Tribunal determinado que os juízes tomassem as medidas necessárias ao seu cumprimento, o que determinou o surgimento de uma nova forma de adjudication, que se tornou conhecida como structural reform, expressão traduzida por Marco Félix Jobim como “medidas estruturantes”. O juiz, como intérprete dos valores elencados na Constituição, deve operacionalizar as organizações burocráticas, ou seja, enfrentá-las, para eliminar qualquer possibilidade de não concretização das garantias constitucionais. O Poder Judiciário foi estruturado para intervir, quando for o caso, nessas instituições burocratizadas, inclusive para reconstruí-las. O novo modelo de adjudication, em oposição ao modelo bipolarizado, próprio das ações individuais, coloca o Poder Judiciário como protagonista, diante dos valores constitucionais, por meio de um ativismo judicial equilibrado, para servir de alerta aos demais poderes para que estes cumpram suas atribuições” (2024, p. 17).



Um bom exemplo de atuação extrajudicial estrutural é o TAC Carrefour (DE FREITAS *et al*, 2021). Trata-se do lamentável assassinato de João Alberto de Freitas, homem negro que fazia compras com a esposa até ser violentamente abordado por seguranças do supermercado e levado à morte por espancamento. O terrível episódio aconteceu em 19 de novembro de 2020, véspera do Dia da Consciência Negra.

Após alguns meses de apuração em sede de inquérito civil, detectou-se que o racismo evidente na abordagem e morte de João Alberto não foi um episódio isolado, mas sim algo presente na estrutura da empresa, desde a forma de seleção de pessoal para admissão, passando pelas ascensões aos cargos de direção e chefia. A reorganização da estrutura era, portanto, necessária.

Neste sentido, o Ministério Público Federal e diversas outras instituições celebraram, em conjunto, um Termo de Ajustamento de Conduta com o Carrefour, no valor total de 15.000.000,00 (quinze milhões)<sup>15</sup>. Tais valores deverão ser destinados à promoção da igualdade racial e dos direitos humanos de variadas maneiras, desde o acesso ao emprego e à educação sem discriminação, até à promoção de medidas de combate ao racismo estrutural no ambiente de trabalho. Os recursos também servirão para a concessão de bolsas de estudo para pessoas negras em nível de graduação e de pós-graduação, além de estudos ligados a idiomas, inovação e tecnologia, visando a preparação de novos profissionais para o mercado de trabalho.

Dessa maneira, a atuação foi exemplar posto que houve uma ação coordenada entre instituições de naturezas diversas, alcançando-se uma resposta rápida e efetiva, promovendo avanços num problema estrutural tão sério e perverso (De Freitas *et al*, 2021).

Observa-se ainda que, o litígio estrutural não envolve necessariamente o poder público. É bastante comum que os problemas estruturais se relacionem com as burocracias das entidades federativas e seus diversos órgãos. Mas a presença estatal não é um elemento essencial dos litígios estruturais<sup>16</sup>. Não são esporádicos os problemas estruturais relacionados a burocracias empresariais de importantes agentes econômicos. Aliás, essencial consignar que, mundo hodierno, grandes organizações e conglomerados particulares podem representar uma ameaça tão grande, ou quiçá maior, às liberdades públicas quanto o Estado.

Assim, conforme demonstrado, havendo um estado de desconformidade numa burocracia pública ou privada ou em determinada política que requeira uma transição para um estado ideal, exige-

---

<sup>15</sup> Em decorrência do referido “TAC do Carrefour”, já foram adotadas inúmeras providências de combate ao racismo estrutural no País. A título de exemplo, vale citar que em 4 de agosto de 2022 foi publicado o edital para instituições de ensino superior interessadas em receber bolsas de estudos e de permanência na graduação e pós-graduação para pessoas negras. Serão destinados pelo compromissário R\$ 68 milhões para iniciativa que contemple entidades de ensino superior interessadas em ações afirmativas. Disponível em: < <https://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/tac-carrefour-publicado-edital-de-bolsas-de-graduacao-e-pos-graduacao-para-pessoas-negras> > Acesso em: 27/09/2022.

<sup>16</sup> Adotando a mesma premissa, Vitorelli ressalta que “É um equívoco associar a reforma estrutural apenas a instituições públicas. Apesar delas serem os réus mais comuns nesses casos, instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais sejam produzidos”. (2022, p. 353)



se uma ferramenta adequada para essa transição. A construção doutrinária dessa ferramenta é o que se tem convencionado chamar de doutrina do processo estrutural.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Resta evidenciado que o processo estrutural tem potencialidade para modificar os paradigmas do direito processual, deslocando o foco da reparação de danos pretéritos para a construção de soluções prospectivas e participativas. Ao reconhecer que muitas violações de direitos decorrem da lógica de funcionamento de burocracias complexas, o instituto propõe respostas diferenciadas, baseadas na elaboração de planos de ação, na colaboração entre múltiplos atores sociais e no acompanhamento judicial contínuo.

Embora a doutrina ainda divirja quanto à melhor conceituação e à terminologia a ser adotada, é consenso que a eficácia de um processo estrutural depende: a) da abertura dialógica aos grupos afetados pelo litígio e à sociedade civil; b) da flexibilidade procedimental para adequar-se às especificidades do caso concreto; e c) da adoção de decisões progressivas que permitam correções de rota. Experiências extrajudiciais, como o TAC Carrefour, demonstram que tais objetivos podem ser alcançados também fora do Judiciário, desde que observados os princípios da transparência, da participação e da prestação de contas.



**REFERÊNCIAS**

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Curso de processo civil coletivo, 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024a.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024b.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. SUPREMO CONCILIADOR? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. Revista da Defensoria Pública, p. 133, 2008.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competências no processo estrutural. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 123-167, 2024.

CASIMIRO, Matheus. O judiciário como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

CASIMIRO, Matheus. 'Contempt of court': a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 169-200, 2024.

COSTA, Susana Henriques; DA SILVA, Marcos Rolim. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 337-368, 2024.

DE ARAUJO, Valter Shuenquener; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 89-122, 2024.

DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas. 4ª Ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.



FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade. Carlos Alberto de Salles (trad). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017.

GROSTEIN, Júlio. Ativismo judicial: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: Almedina, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do ministério público. 2ª ed. São Paulo: D'Plácido. 2021.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

JOBIM, Marco Félix. Teoria, história e processo. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022b.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

JOBIM, Marco Felix. A previsão das medidas estruturantes no artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro. Repercussões do novo CPC – processo coletivo. Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

JOBIM, Marco Felix; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. A era dos Processos Estruturais?. Migalhas, 2024. Disponível em:  
<https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/414421/a-era-dos-processos-estruturais>. Acesso em: 17/09/2024

MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica decisória e diálogo institucional: decidir menos para deliberar melhor. Suprema-Revista de Estudos Constitucionais, v. 2, n. 1, p. 49-85, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Curso de processo civil: teoria do processo civil, v.1. 9ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litigios de reforma estructural en la República Argentina dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro de. Os centros de apoio operacional enquanto fomentadores da atuação estrutural do Ministério Público. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro de. Processos Estruturais e a Atuação do Ministério Público: reflexões sobre potencialização de resultados. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.



TUSHNET, Mark. A response to David Landau. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

VIANA, Thais Costa Teixeira. A inevitável mutabilidade dos litígios coletivos e estruturais. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 201-224, 2024.

VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 225-252, 2024.

VIOLIN, Jordão. Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Teses de doutorado. Universidade Federal do Paraná, 256 fls. 2019.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos coletivos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters, 2022.

VITORELLI, Edilson. Processo Coletivo e Estrutural: uma discussão de modelos. Palestra cujo inteiro teor encontra-se disponível no YouTube:  
<https://www.youtube.com/watch?v=HHmPf576W6Y&t=3606s>. Acesso em: 26/01/2025

VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo. Introdução ao processo civil e à resolução de conflitos. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024a.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 253, 2024b.

VITORELLI, Edilson. Introdução à análise econômica e comportamental do processo. In: Edilson Vitorelli (org). Fundamentos de Análise Econômica do Processo Civil. São Paulo: JusPodivm, 2024c.

VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 5ª Ed. São Paulo: JusPodivm, 2025

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 299-335, 2024.

ZUFELATO, Camilo; FRANCISCO, João Eberhardt. La acción civil pública del carbón como modelo procesal para la reparación civil de danos ambientales complejos: una experiencia de proceso estructural em Brasil. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 5ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

