



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
Curso de Direito _ Campus CPCX



**LITÍGIOS COLETIVOS: A INSERÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**COXIM-MS
2025**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	01
2 AS PREMISSAS CONCEITUAIS DOS LITÍGIOS COLETIVOS	03
3 NOTA DISTINTIVA ACERCA DA EVOLUÇÃO DO COLETIVO E LITÍGIO ESTRUTURAL	06
4 O CONCEITO DOUTRINÁRIO DE LITÍGIO ESTRUTURAL	07
5 O MEIO DE RESOLUÇÃO ADEQUADO DO LITÍGIO ESTRUTURAL	09
6 A INSERÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	10
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
REFERÊNCIAS.....	15



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
 FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
 Curso de Direito _ Campus CPCX



LITÍGIOS COLETIVOS: A INSERÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Mariana Caetano Campos Leite¹

Bruno Calife dos Santos²

Resumo: O presente trabalho busca demonstrar qual a viabilidade de inserção do processo civil estrutural no ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, serão apresentadas as premissas conceituais dos litígios coletivos, compreendendo a classificação dos litígios globais, locais e irradiados, bem como o conceito doutrinário de “litígio estrutural” e processo estrutural, destacando sua origem histórica e seus pressupostos de aplicabilidade como mecanismo processual para a defesa dos interesses coletivos.

Palavras-chave: Processo Estrutural. Tutela. Litígio Coletivo.

Abstract: This paper seeks to demonstrate the possibility of incorporating structural civil proceedings into the Brazilian legal system. Thus, it will present the conceptual provisions of collective litigation, including the classification of global, local, and radiated litigation, as well as the doctrinal concept of "structural litigation" and structural proceedings, highlighting their historical origins and their prerequisites for applicability as a procedural mechanism for the defense of collective interests.

Keywords: Structural Process. Guardianship. Collective Litigation.

1 INTRODUÇÃO

Demandas complexas são levadas corriqueiramente ao Poder Judiciário, caracterizadas por sua elevada conflituosidade e litigiosidade e cujas pretensões sobrepõem os limites do processo, ante os demasiados interesses das partes envolvidas, das quais, em regra, tiveram parte de seus direitos violados.

A procura pela tutela desses direitos, de maneira efetiva, é o fator central para a resolução das múltiplas ações postas em análise do Estado-Juiz. No Direito Coletivo, cada vez mais vêm se estabelecendo um tópico de debate acerca das possíveis soluções dos diversos

¹Graduanda no curso de Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus Coxim/MS. Email: mariana.caetano@ufms.br

²Professor Doutor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus Coxim/MS. Email: bruno_calife_santos@ufms.br

conflitos existentes, de modo a ampliar, de forma benéfica e positiva, o acesso à Jurisdição, trazendo um ganho social para a sociedade em geral.

O processo coletivo é um mecanismo processual disponibilizado no ordenamento jurídico, cujo objetivo é a resolução dos litígios coletivos, sendo estes caracterizados quando há conflitos de interesses envolvendo determinados subgrupos sociais.

Os “litígios estruturais”, categoria dos litígios coletivos de “difusão irradiada”, por envolverem diversos subgrupos impactados de maneiras e intensidades distintas de afetação, ante a prolongada prática de ilícitos por uma instituição pública ou privada, dependem de um mecanismo processual capaz de reestruturar as distintas realidades, através de técnicas que atendam toda a coletividade.

O sistema judiciário brasileiro, na maioria das vezes, está voltado para atender e solucionar conflitos individuais, centrado na resolução de controvérsias existentes entre autor e réu, de modo que o modelo tradicional das ações individuais não comporta esse tipo de litígio, do qual depende da implementação de medidas graduais e duradouras, envolvendo uma série de atos e transformações que visem a reorganização de estruturas violadoras de direitos.

A não utilização de um mecanismo processual adequado para a resolução dos “litígios estruturais” constitui o problema central, razão pela qual a inserção do processo estrutural no ordenamento jurídico, é uma possível solução que visa preencher essa lacuna.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as razões pelas quais o processo civil estrutural pode aparecer como uma alternativa adequada ao enfrentamento judicial de demandas que envolvam a reorganização de estruturas públicas ou privadas que, de algum modo, lesaram ou ameaçaram um direito fundamental coletivo não concretizado.

Quanto à estrutura, o trabalho será dividido em cinco partes. Inicialmente, serão exploradas as premissas conceituais dos litígios coletivos, a partir dos estudos de Edilson Vitorelli, compreendendo, ainda, a classificação dos litígios globais, locais e irradiados.

Através de uma análise doutrinária, será apresentado o conceito de “litígio estrutural”, explorando suas linhas gerais e características em relação ao litígio coletivo irradiado.

Pretende-se delimitar, posteriormente, o conceito de processo civil estrutural, destacando sua origem histórica e seus pressupostos de aplicabilidade como mecanismo processual para a defesa dos interesses coletivos.

Será apresentada, em seção posterior, a viabilidade de inserção do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, por meio de mecanismos que garantem a sua aplicabilidade, bem como a sua relação com a tutela jurisdicional coletiva. Por fim, serão mostrados casos exemplificativos da atuação do Supremo Tribunal Federal em ações estruturais.

Vale ressaltar, ademais, que o intuito do artigo é demonstrar que, em que pese problemas complexos cheguem diariamente ao Poder Judiciário, o processo estrutural pode ser um remédio capaz de, progressivamente, alterar o padrão comportamental das instituições públicas ou privadas e, em razão disso, resolver o conflito de forma efetiva, através de sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.

2 AS PREMISSAS CONCEITUAIS DOS LITÍGIOS COLETIVOS

Nas palavras de Edilson Vitorelli (2023), “*litígios são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes*”, de modo que, quando estamos diante de um conflito de interesses envolvendo determinado grupo de indivíduos, das quais tiveram seus direitos lesados enquanto sociedade, tratar-se-á de um litígio coletivo, eivado de conflituosidade e complexidade, em diferentes graus e formas.

Em sua obra “Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática”, Vitorelli (2023) preceitua que:

Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. Dessa forma, o litígio coletivo ocorre quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário, atuação direcionada contra alguma dessas pessoas em particular, mas contra o todo.

Os litígios coletivos são caracterizados, segundo o supracitado processualista, pela presença da conflituosidade, da qual retrata a intensidade das controvérsias existentes entre os grupos de indivíduos envolvidos no conflito, de modo que, “*quanto maior a intensidade do impacto, a diferença de posições sociais e de modo como o litígio impacta sobre os indivíduos, maior será a conflituosidade*” (2023).

Os litígios coletivos são caracterizados, ainda, pela presença da complexidade, da qual manifesta-se de maneira variável, derivando da relação existente entre o litígio e o direito (VITORELLI, 2023):

Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito. Um litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, das quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente.

Para Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2016):

a) conflituosidade: tão mais conflituoso será o litígio quanto menos uniforme for a posição dos membros do grupo diante do conflito (seja porque existem subgrupos com interesses diversos, seja porque há conflito dentro do próprio grupo); b) complexidade: o litígio será tão mais complexo quanto maior for a variedade de formas pelas quais ele pode ser resolvido juridicamente.

Os litígios coletivos são, portanto, controvérsias existentes que envolvem uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem determinado grupo ou sociedade, diferenciando-se somente em razão de duas variáveis: a conflituosidade e a complexidade.

De acordo com a proposta de Vitorelli, os litígios podem ser de difusão global, local ou irradiado, conforme as variações de conflituosidade e complexidade inerentes a eles.

Os litígios globais, primeira categoria dos litígios transindividuais, são caracterizados quando há um dano coletivo juridicamente relevante, todavia, visto do ponto de vista individual, não possui relevância, vez que a lesão não atinge de forma direta os interesses de qualquer pessoa, de modo a possuir baixa conflituosidade e variável complexidade, ante a facilidade, ou não, de achar uma possível solução para o problema. Nesse sentido, para Edilson Vitorelli (2023):

Em outras palavras, litígios coletivos globais são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas que repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõe. Apresentam baixa conflituosidade, tendo em vista o pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo. Sua complexidade pode ser alta ou baixa, dependendo da dificuldade de se definir antecipadamente o modo de prestação da tutela jurisdicional, mas a tendência é que seja baixa, uma vez que a lesão costuma se espalhar uniformemente pela sociedade.

O grupo é composto, segundo Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2016), “*por pessoas que sofrem do mesmo modo as consequências da lesão e, por isso, o grau de interesse de cada indivíduo no conflito é quase nenhum*”.

Os litígios locais, em contrapartida, são caracterizados pelo fato de que, embora coletivos, atingem sujeitos determinados e de forma individual, em um significativo grau de intensidade, a ponto de trazer impactos relevantes nas esferas sociais e materiais de suas vidas. Há, entretanto, solidariedade entre os indivíduos lesados pelo dano, por fazerem parte de determinado segmento social com vínculo comunitário (VITORELLI, 2023).

Os litígios de difusão local são, portanto, caracterizados pela conflituosidade moderada, tendo em vista que, em que pese as controvérsias existentes para a resolução do conflito, os indivíduos possuem um objetivo comum.

Em seu artigo “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”, Vitorelli ponderou que (2018):

Em oposição a esse primeiro conceito está o de litígio coletivo local, que é aquele em que o litígio, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade que se diferencia dos demais segmentos sociais. É o caso de lesões graves, causadas a direitos de grupos indígenas, minorias étnicas, trabalhadores de determinada empresa etc. No litígio local, a conflituosidade é moderada, uma vez que, ao mesmo tempo em que as pessoas querem opinar sobre a resolução do litígio, interessando-se pelas atividades que são desenvolvidas ao longo de um eventual processo e, provavelmente, discordando entre si acerca delas, a identidade de perspectivas sociais, dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas, embora existentes – nenhum grupo social é uniforme – sejam elevadas o bastante para ofuscar o objetivo comum.

Para Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2016), “*é o caso da lesão que atinge diretamente comunidades tradicionais (índios ou quilombolas, p. ex.), minorias e trabalhadores. Nesses casos, o titular do direito coletivo é este grupo diretamente atingido com a lesão*”.

Nos casos que envolvem os litígios de difusão irradiada, segundo Edilson Vitorelli (2023), “*a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio*”.

Para Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2016) “*nesses casos, há altas conflituosidade e complexidade: múltiplos resultados para o litígio são possíveis e o grupo titular do direito é composto por membros (inclusive outros grupos) que possuem interesses variados e muitas vezes, contrapostos quanto ao resultado da causa*”.

A categoria dos litígios irradiados caracteriza-se, portanto, pela presença de um dano coletivo relevante, atingindo, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no conflito, de modo a inexistir qualquer vínculo de solidariedade entre estes, impactando-os em variados graus de intensidade e de modos específicos.

Conforme entendimento de Vitorelli (2023), os “litígios estruturais” são litígios de difusão irradiada, de modo que, *“ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado”*.

3 NOTA DISTINTIVA ACERCA DA EVOLUÇÃO DO COLETIVO E LITÍGIO ESTRUTURAL

Conforme mencionado na seção antecedente, é possível identificar uma modalidade particular de litígio cuja característica é marcada pela abrangência do problema a atingir o patrimônio jurídico de inúmeros sujeitos, até mesmo sem uma identificação precisa.

Tal circunstância pode ser compreendida socialmente como uma condição própria das sociedades complexas em que as relações jurídicas são produzidas em caráter massivo.

O mais importante porém, é traduzir tal elemento que se encontra no ambiente material – já que regulado por meio de diplomas normativos dessa natureza, à exemplo do Direito do Consumidor – para o processual, o que redundará na construção de mais um campo da normatividade instrumental: o Direito Processual Coletivo.

Esse contexto não escapou a arguta análise de ilustres processualistas, um italiano outro americano que, ao cabo de uma pesquisa empírica, produziram um dos clássicos da literatura processual: “o acesso à justiça”.

Assim, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) indicam justamente quanto já afirmado, que o surgimento de novas formas de conflito implicam na mesma medida em uma necessária atualização da resposta do Estado quanto à sua proteção. Sob a perspectiva do acesso à justiça, isso significa a criação de institutos processuais para além daqueles que caracterizam as medidas e os procedimentos de solução de litígios individuais, dentre eles a representação processual por meio de um órgão que substitua os indivíduos que estão imersos no conflito e que, por si só, não teriam nem as condições econômicas ou até o interesse para agir sozinhos em nome desse agregado.

Trata-se segundo os referidos autores de movimento correspondente a segunda onda de acesso à justiça:

O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres.

[...]

Centrando seu foco na preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais

muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. (CAPPELLETTI e GARTH, 1988)

Essa visão evolutiva e cercada de complementaridade proposta pelos processualistas, também é vista no Direito Constitucional, que baseia atualmente de maneira já bastante consolidada, a ideia de dimensão de direitos fundamentais.

Levando em conta essa outra Disciplina, as liberdades civis – direitos de primeira geração – foram sucedidas pelos direitos fundamentais sociais – garantias de segunda dimensão – ambas de cunho individual e que, por sua vez, ascendem às prerrogativas de terceira geração – estas compreendendo justamente modalidades de direitos coletivos aqui tratados e que, uma vez violados, dão vazão ao processo coletivo.

Ocorre que, como será discriminado na seção posterior, o processo coletivo como método de solução de litígios coletivos, não se confunde com os litígios estruturais, a serem portanto tutelados pelo processo estrutural, que vem se firmar como se não uma modalidade autônoma de “processo”, ao menos como subespécie de “processo coletivo”, inclusive a demandar uma formulação normativa própria, como também será alinhavado.

4 O CONCEITO DOUTRINÁRIO DE LITÍGIO ESTRUTURAL

Os “litígios estruturais” são litígios coletivos irradiados, que não surgem em razão de um ato isolado no tempo, mas sim devido a um conjunto de atos praticados contra uma série de indivíduos, havendo um conflito social de elevada complexidade. Segundo Edilson Vitorelli (2023):

São litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a repetir o futuro.

A origem dos “litígios estruturais”, portanto, não pode ser reduzida a um determinado ato único no tempo, vez que surge de forma progressiva, “*em decorrência de uma percepção crescente de que o próprio modo como uma determinada estrutura opera é incompatível com os direitos do grupo social que com ela interage*” (VITORELLI, 2023), seja em decorrência de omissões e práticas ilícitas que geram a violação dos direitos do grupo.

Para o jurista norte-americano Owen Fiss (1981), trata-se de uma violação de natureza

sistêmica, que pode ou não ser perceptível em atos específicos, mas é relevante em seu todo.

Segundo Arenhart (2017):

Nos casos dos ‘conflitos estruturais’, porém, o que há é um problema, que demanda solução, e que envolve diversos interesses e pontos de vista diferentes. Nem sempre haverá conflito, no seu sentido próprio, já que, muitas vezes, os sujeitos envolvidos convergem na conclusão sobre a necessidade de dar solução ao problema; divergem, porém, quanto à forma de solução, ao tempo ou a aspectos dessa resposta.

Conforme o entendimento de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020):

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente 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. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).

Em razão da alta complexidade, portanto, onde os subgrupos sociais são reiteradamente lesados por atos sucessivos de funcionamento de uma estrutura, a solução para tais litígios deverá envolver uma série de atos e transformações, de forma gradual e pensada na construção prospectiva, de modo a ser duradoura e não deixando de existir com o fim do processo.

A fim de caracterizar o “litígio estrutural”, a Promotora de Justiça Lenna Luciana Nunes Daher (2019) pontuou que este é coletivo, complexo e multipolar, *“advindo de uma lesão ou ameaça a um direito fundamental coletivo não concretizado, que, para sua implementação, necessita de reforma na estrutura estatal burocrática, em caráter prospectivo, normalmente em etapas que se protraem no tempo”*.

Conclui-se, desse modo, que o “litígio estrutural” é um conflito que afeta um conjunto de indivíduos, de formas e maneiras diversas, decorrente dos atos praticados por uma estrutura pública ou privada, na medida que o causador do dano interage com a coletividade.

Para a solução de tais litígios, a fim de garantir a reorganização de uma estrutura mediante a atuação jurisdicional, faz-se necessária a utilização do processo estrutural.

5 O MEIO DE RESOLUÇÃO ADEQUADO DO LITÍGIO ESTRUTURAL

O “litígio estrutural” decorre de um conjunto de atos praticados pelo causador do dano, na medida em que este interage com a coletividade. Por não ser reduzido a uma única prática isolada no tempo, a afetação ocorre de forma progressiva e reiterada, de modo a possuir elevado grau de conflituosidade e complexidade.

A resolução adequada do “litígio estrutural” não ocorre de forma instantânea e espontânea, tornando-se necessário o uso de um processo de remediação, envolvendo um conjunto de atos e transformações, pensados na construção prospectiva, gradual e duradoura, de modo a não deixar de existir com o fim do processo.

O processo civil estrutural é um processo coletivo que visa a mudança do comportamento da estrutura que causa o litígio, desenvolvendo um mecanismo que seja capaz de, progressivamente, alterar o padrão comportamental da referida instituição e, com isso, solucionar o conflito.

Para Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020):

O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal. 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 presentes.

O percurso do processo estrutural, para Vitorelli (2023), tem as seguintes fases de desenvolvimento:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio; 2) a elaboração de um plano de alteração de funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar de maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se

afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura.

O meio adequado para a resolução dos “litígios estruturais” é, portanto, a utilização de um processo civil estrutural, de modo que, para obter um resultado positivo, faz-se necessário diagnosticar a situação-problema, definindo e implementando o projeto para a reorganização da estrutura, de modo que este deve ser marcado pela flexibilidade e consensualidade, com a possibilidade de adoção de medidas procedimentais atípicas ao procedimento comum, adaptando o processo e avaliando os resultados obtidos, a fim de que a reestruturação almejada seja obtida.

O caso *Brown vs Board of Education of Topeka* (DAHER, 2019) exemplifica a utilização do processo estrutural como mecanismo de resolução dos “litígios estruturais”, sendo esse o marco inicial de um processo com natureza estruturante no Poder Judiciário.

No caso supracitado, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu pela inconstitucionalidade do sistema de segregação racial nas escolas norte-americanas. A partir disso, os tribunais de origem deveriam acompanhar detalhadamente os casos de segregação, conduzindo e implementando decisões, chamando os representantes dos subgrupos impactados e avaliando de uma perspectiva experimental e flexível (DAHER, 2019).

O processo estrutural, dessa forma, revela-se como um mecanismo necessário para a resolução de conflitos complexos e que trazem impactos negativos para a coletividade, ante as reiteradas violações de direitos decorrentes de falhas da estrutura, através da implementação de medidas que visem promover a reorganização de seu padrão comportamental.

6 A INSERÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Brasil, em que pese o modelo tradicional do processo tenha sido formulado para atender e solucionar conflitos individuais, centrado na resolução de controvérsias existentes entre autor e réu, determinados litígios dependem da implementação de medidas que visem a reorganização de estruturas violadoras de direitos, em razão de seu modo de operação.

O modelo tradicional das ações individuais não comporta esse tipo de litígio, tendo em vista que depende da implementação de medidas graduais e duradouras, envolvendo uma série de atos e transformações, a fim de alterar todo o funcionamento da instituição violadora de direitos e, conseqüentemente, evitar ilícitos futuros.

Quando o conflito apresentado na sociedade é coletivo, nas palavras de Vitorelli (2023), *“a sua resolução deve ser buscada, prioritariamente, na via do processo coletivo, capaz de garantir tratamento isonômico aos indivíduos e de levar em conta as circunstâncias e efeitos mais amplos do caso sobre a sociedade”*.

A utilização do processo civil estrutural, portanto, deve envolver consenso e medidas graduais a serem implementadas com a conjunção de esforços entre as partes, com o objetivo de prevenir a ocorrência de novos ilícitos no futuro e reorganizar a instituição causadora do “litígio estrutural”.

Ações supostamente individuais, mas que denunciam um conjunto de atos praticados pelas estruturas públicas ou privadas, que provocam violações a direitos, chegam corriqueiramente para a apreciação do Estado-Juiz, razão pela qual a utilização do processo estrutural não pode ser ignorada, eis que este oferece ferramentas mais apropriadas para a obtenção de resultados positivos, sob pena de sérias consequências para a reestruturação das instituições que causam o litígio, considerando que as causas do problema permanecem.

Em seu artigo “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”, Vitorelli sustentou que (2018):

É possível que um litígio estrutural seja tratado por intermédio de um processo coletivo não estrutural, que visa apenas a resolver as consequências, não as causas do problema, ou mesmo por diversos processos individuais, cujo objetivo é somente obter providências pontuais, do interesse de alguma das pessoas afetadas pelo litígio. Em ambas as situações, o funcionamento da instituição permanece inalterado. Em realidade, lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. Processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos. (...) Em síntese, um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo. Ela implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências.

Na obra “Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática”, Vitorelli continuou afirmando que (2023):

Do ponto de vista das consequências, um litígio estrutural pode ou não ser

tratado por um processo estrutural. Pode ser que, apesar de o problema ser estrutural, ele seja judicialmente abordado em uma multiplicidade de ações individuais ou em ações coletivas cuja pretensão é resolver suas consequências, não as causas.

O projeto de lei nº 03/2025³ visa a inserção do processo civil estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, sendo um dos mecanismos que garantem a sua aplicabilidade na tutela jurisdicional coletiva, de forma a apresentar técnicas processuais adequadas para a tramitação do processo estrutural no Brasil.

Ao justificar o referido projeto de lei, o Senador Rodrigo Pacheco destacou que (2024):

O texto aprovado pela Comissão pretende estabelecer, de modo sintético e objetivo, técnicas processuais adequadas para a tramitação do processo estrutural no Brasil. Com efeito, o processo estrutural é uma realidade que se consolidou a partir das disposições da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Processo Civil, oferecendo resultados mais satisfatórios do que as técnicas processuais, individuais e coletivas, até então aplicadas aos litígios dessa natureza. O anteprojeto consolida, pois, essa experiência, sob três vertentes fundamentais: a) ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos; b) ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo; c) atuação estrutural de forma gradual, prospectiva e duradoura, com segurança jurídica para todos os envolvidos.

Na exposição dos motivos no relatório preliminar do Anteprojeto, Vitorelli ponderou que (2024):

É por essa razão que temos que a edição de uma lei sobre o processo estrutural tende a fomentar uma condução mais participativa, democrática e construtiva dos processos judiciais, permitindo que as violações recorrentes a direitos sejam endereçadas de forma mais ordeira e com a colaboração de todos os envolvidos.

A inserção do processo civil estrutural no ordenamento jurídico brasileiro visa, portanto, a resolução de conflitos complexos e coletivos através de medidas organizadas e consensuais, de modo que, a elaboração de uma lei que lhe formaliza e lhe regulamenta é um mecanismo necessário e que trará inúmeros benefícios ao Poder Judiciário, através de um cenário procedimental mais adequado para a resolução e reorganização da estrutura, seja ela pública ou privada, pautado em premissas que busquem resolver a causa do litígio, e não somente as suas consequências.

³BRASIL. Projeto de Lei nº 03, de 2025. Disciplina o Processo Estrutural. Acesso em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>

A fim de exemplificar a viabilidade de utilização do processo estrutural em ações postas em análise do Estado-Juiz, O Supremo Tribunal Federal proferiu decisões com características estruturantes, através do denominado “Estado de Coisas Inconstitucional”, como no caso da ADPF 709⁴, onde determinou à União a formulação de um plano de enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas brasileiros, bem como no Habeas Corpus Coletivo 165.704⁵, onde foi reconhecido seu caráter estrutural na busca da correção das falhas na implementação das regras da prisão domiciliar dos pais ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência.

As duas ações mencionadas demonstram que, ainda que não haja regulamentação específica, o processo estrutural já se mostra um mecanismo eficaz para a reestruturação de uma instituição violadora de direitos, seja ela pública ou privada.

Diante do exposto, a inserção formal do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro é um mecanismo necessário para a resolução dos litígios que ultrapassam os limites dos modelos tradicionais das ações, tendo em vista o oferecimento de ferramentas mais apropriadas para a obtenção de resultados positivos, visando o enfrentamento das causas do problema e não somente suas consequências.

A proposta legislativa reforça a necessidade de sua incorporação, não somente para institucionalizar a prática já existente no Poder Judiciário, mas para oferecer maior segurança jurídica e bases procedimentais adequadas para a condução das demandas, aplicando-a como ferramenta legítima e eficaz para a resolução dos “litígios estruturais”, de modo a promover soluções mais duradouras e compatíveis com a complexidade de cada caso.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o modelo tradicional de processo foi pensado e desenvolvido, na maioria dos casos, para atender e solucionar conflitos individuais, centrado na resolução de controvérsias existentes entre autor e réu, de modo que, ações supostamente individuais, mas que denunciam um conjunto de atos praticados pelo ente violador de direitos, chegam corriqueiramente para a apreciação do Poder Judiciário.

Determinados litígios, todavia, dependem da implementação de medidas que visem a reorganização de estruturas violadoras de direitos, em razão de seu modo de operação, razão pela qual a tutela dos direitos coletivos se faz necessária, de forma a ampliar, benéfica e

⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 02 jul. 2025.

⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>. Acesso em: 02 jul. 2025.

positivamente, o acesso à Jurisdição, trazendo um ganho social para a sociedade em geral.

Levando-se em consideração os conceitos desenvolvidos na doutrina nacional, os litígios coletivos são controvérsias existentes que envolvem uma multiplicidade de sujeitos, os quais compõem determinado grupo ou sociedade, diferenciando-se sem razão de duas variáveis: a conflituosidade e a complexidade, podendo ser classificado em global, local ou irradiado.

Os “litígios estruturais” são litígios coletivos de difusão irradiada, dos quais afetam um conjunto de indivíduos, de formas e maneiras diversas, decorrente de um conjunto de atos de uma estrutura pública ou privada, na medida que o causador do dano interage com a coletividade.

A não utilização de um mecanismo processual adequado para a resolução dos “litígios estruturais” constitui o problema central, razão pela qual a inserção do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro é uma solução que visa preencher essa lacuna.

O processo civil estrutural é um processo coletivo que visa a mudança do comportamento da estrutura que causa o litígio, desenvolvendo um mecanismo que seja capaz de, progressivamente, alterar o padrão comportamental da referida instituição e, com isso, solucionar o conflito, através do diagnóstico e verificação das características do litígio, em toda a sua complexidade, permitindo que os subgrupos afetados sejam ouvidos e integrados na resolução da controvérsia.

Para obter um resultado positivo, faz-se necessária a elaboração e a implementação de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, de modo a fazer com que esta seja reorganizada, fiscalizando os resultados a fim de atingir o objetivo pretendido, atuando o juiz como um mediador para garantir o reequilíbrio entre os subgrupos sociais e a instituição violadora de direitos.

A utilização do processo civil estrutural como mecanismo de tutela dos direitos coletivos, deve envolver consenso e medidas graduais a serem implementadas com a conjunção de esforços entre as partes, com o objetivo de prevenir a ocorrência de novos ilícitos no futuro e reorganizar a instituição causadora do “litígio estrutural”.

Trata-se de um mecanismo que demanda uma atuação sensibilizada dos magistrados, participação dialógica e colaborativa entre as partes do processo e fiscalização contínua dos resultados obtidos, voltada à resolução das causas do problema.

O processo estrutural, apesar de mais demorado e trabalhoso, oferece ferramentas mais apropriadas para a obtenção de resultados positivos no que se refere a resolução de litígios coletivos praticados pelas estruturas, de modo que, a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro permitirá a sua aplicabilidade na tutela jurisdicional coletiva, de forma a apresentar

técnicas processuais adequadas para a tramitação no Brasil.

As duas ações mencionadas exemplificam a viabilidade de utilização do processo estrutural em ações postas em análise do Estado-Juiz, através da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em demandas estruturais. Isso não significa que todas as ações devam ser ajuizadas perante o STF, mas sim no melhor ambiente para a resolução desses litígios, respeitadas as questões de competência.

A inserção do processo civil estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, portanto, visa a resolução de conflitos complexos, através de medidas flexíveis e consensuais, de modo que, a elaboração de uma lei que lhe regulamenta é um mecanismo necessário e que trará inúmeros benefícios para a resolução das controvérsias, através de um cenário procedimental mais adequado e organizado, que busquem resolver a causa do litígio, e não somente as suas consequências, alterando o padrão comportamental das instituições públicas ou privadas e, desse modo, resolver o conflito de forma efetiva, através de sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante do exposto, a proposta legislativa nº 03/2025 reforça a necessidade de incorporação do processo civil estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, ante o oferecimento de maior segurança jurídica e o fornecimento de bases legais e procedimentais adequadas para a condução das demandas, promovendo soluções mais duradouras e compatíveis com a complexidade de cada caso. Em razão disso, a aprovação de uma lei própria se mostra imprescindível para assegurar a proteção adequada dos subgrupos sociais que tiveram seus direitos lesados por uma estrutura, estabelecendo os meios adequados para a sua reorganização.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão**. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Briant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COSTA, Suzana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais**. Minas Gerais: Editora D'Plácido, 2019.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2016.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; DE 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 nº 75,p. jan./mar. 2020.

FISS, Owen. **Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions**. Harvard Law Review, v. 94, p. 626, 1981.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e suas Diferenças**. Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out/2018.