



O PROCESSO CIVIL ESTRUTURAL É UMA ALTERNATIVA EFICIENTE PARA A REORGANIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DESESTRUTURADAS?

Carolina Lemme Martorelli Ennes

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada.

Resumo – o crescente número de ações individuais envolvendo litígios complexos na busca da efetivação de políticas públicas deficientes, vem causando a debilidade e desestruturação de instituições. Nessa lógica, despontou o chamado processo civil estrutural, com o intuito de desafogar o Poder Judiciário, reestruturar entidades e conceber adequadamente direitos fundamentais. No presente artigo científico, busca-se analisar as vantagens de se optar pelo processo civil estrutural em detrimento ao tradicional. Para tanto, defende-se a ideia de que o processo estrutural não pode ser visto e utilizado como forma de ativismo judicial, bem como sustenta-se o emprego de decisões judiciais estruturais como forma inaugural de se alcançar resultados.

Palavras-chave – Direito Processual Civil. Processo Estrutural. Ativismo Judicial. Acordo estrutural. Decisão judicial estrutural.

Sumário – Introdução. 1. O processo estrutural e o processo civil tradicional: reflexos em questão de ordem pública e a possibilidade de substituição. 2. As influências da decisão estrutural nas instituições públicas e a eventual caracterização de um ativismo judicial. 3. Análise da comparação entre um acordo estrutural e uma decisão judicial estrutural à luz da segurança jurídica. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica busca discutir a temática do processo civil estrutural como uma alternativa ao processo civil clássico, ou seja, como uma possibilidade de que o processo seja utilizado para viabilizar grandes alterações de estruturas sociais, públicas, e garantir direitos fundamentais, sem que seja considerado um ativismo judicial na sua concepção negativa para a sociedade.

O processo civil estrutural surgiu nos Estados Unidos, durante o século XX, quando a Suprema Corte passou a considerar inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas, criando, para a implementação da dessegregação, um plano para resolver estruturalmente o problema existente.

Assim sendo, o processo estrutural surge como uma alternativa de reorganização de estruturas, sejam elas públicas ou privadas, que causam a violação a direitos e, consequentemente, litígios considerados estruturais.

De forma a elucidar o tema, apresenta-se a prestabilidade de um litígio estrutural ser resolvido na seara de um processo estrutural, causando impactos em políticas públicas, a ponto



de ser deixada de lado a percepção individualista do processo civil e abrindo espaço para os grupos e para a coletividade.

É possível perceber que demandas complexas submetidas ao Poder Judiciário sob a ótica bipolar do processo, gera limitações de ordem processual, fazendo com que a medida, muitas vezes, seja ineficiente.

Para tanto, o primeiro capítulo tratará sobre a possibilidade de o processo estrutural se mostrar mais conveniente do que o processo civil clássico quando se trata de questões complexas envolvendo políticas públicas e problemas estruturais de uma instituição que está ligada à coletividade.

Avança-se com a pesquisa no segundo capítulo para tratar de como o processo estrutural impacta na organização de uma entidade considerada desestruturada e no oferecimento de políticas públicas de forma mais satisfatória, sob o ponto de vista processual, ainda que tais mudanças partam do Poder Judiciário, e não do Poder Executivo, considerado esse o responsável primário pela administração dos interesses do povo.

Por fim, o terceiro capítulo busca analisar qual o melhor método para a reestruturação de instituições: se por meio de acordo estrutural entre os representantes dos interesses públicos e o responsável pela entidade que deverá ser reorganizada, ou se por meio de uma decisão judicial estrutural, com base na segurança jurídica.

A pesquisa é desenvolvida pelo método qualitativo, explicativo e bibliográfico, uma vez que o pesquisador pretende compreender certos fenômenos comportamentais por meio da coleta de dados narrativos, com a intenção de apurar as causas e consequências dos fenômenos investigados e encontrar as respostas para as questões ou hipóteses formuladas, de forma argumentativa.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica se vale, necessariamente, da bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e listada na fase explicativa da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) – para sustentar a tese.



1. O PROCESSO ESTRUTURAL E O PROCESSO CIVIL TRADICIONAL: REFLEXOS EM QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA E A POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO

As primeiras percepções de processo civil estrutural surgiram nos Estados Unidos, durante o século XX, após um episódio de ativismo judicial no qual, de maneira sucinta e geral, a Suprema Corte se posicionou no sentido de que a segregação racial no país era ilegal¹.

Dessa forma, nasce a noção de que o processo civil estrutural, também chamado de processo coletivo estrutural, é marcado pela pretensão de reorganização do estado de desconformidade de uma estrutura para aquilo que se entende como estado ideal das coisas. Isto é, o processo estrutural, nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., e Rafael Alexandria de Oliveira², constitui-se na discussão de um problema estrutural marcado pelo estado de coisas, ilícitas ou não, mas, necessariamente, em desconformidade com a estrutura de determinada organização, podendo ser pública ou privada.

Já o processo civil, na sua visão clássica, diferencia-se do estrutural por estar caracterizado pela bipolaridade, pela qual há conflito de interesses entre duas partes marcadas no processo (autor e réu), ainda que essas partes sejam provenientes dos chamados direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Além disso, o processo é identificado pelo caráter individualista e retrospectivo, na medida em que busca reparar acontecimentos pretéritos de conflitos particulares, pautado em decisões condicionadas aos limites do pedido formulado³.

Deve-se ressaltar que, em muitas situações, a visão bipolar e linear do processo, em que a sentença condenatória, ao final, é capaz de atingir o objetivo das partes - muitas vezes de natureza patrimonial -, mostra-se satisfatória e eficiente. Em um devido processo legal, as soluções dadas aos litígios ocorrem de forma, em princípio, mais célere e seguras, impactando apenas as partes envolvidas.

¹ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Covid/19, processo estrutural e ativismo judicial*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/324478/covid-19--processo-estrutural-e-ativismo-judicial>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

² DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³ LEMOS, Vinicius Silva; LEMOS Walter Gustavo da Silva; SANTOS, Karen Borges. *O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela de direitos fundamentais e a necessidade de resignificação do processo civil*. Disponível em: <<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.



Ademais, as demandas individuais de caráter coletivo guardam para si uma chance maior de obterem resultado positivo, visto que o impacto financeiro é menor, o que pode ocasionar deduções precipitadas e simplificadas acerca da eficiência de suas conclusões.

Deve-se observar, portanto, que, em questões complexas e com significativo grau de conflituosidade⁴ entre os grupos envolvidos, a aplicação clássica do processo se mostra precária e infrutífera se analisada mais a fundo, como será demonstrado a seguir.

Um dos exemplos clássicos que ilustra uma questão que, aparentemente, enquadra-se na lógica linear do processo e ganha um desfecho quase sempre satisfatório, é a demanda de um particular em face da União com a pretensão de receber algum tipo de tratamento médico que lhe foi negado. Nesse contexto, é plenamente possível que o resultado se dê em favor do autor da ação, em razão do direito à saúde garantido ao cidadão pela Constituição da República e o dever do Estado ao seu oferecimento.

Quando a falta de prestação de um direito, pelo Estado, advém de uma falha pontual, mesmo com o oferecimento de políticas públicas, a lógica clássica do processo em que, de um lado, figura o cidadão e, do outro, o Estado, faz-se razoável, levando em consideração que o resultado ali ofertado importa precipuamente aos litigantes.

Contudo, o momento chave nasce quando esses comportamentos não são pontuais, acarretando os chamados problemas estruturais. Na medida em que há um estado maior de desconformidade entre o que deveria ser prestado de forma regular e as falhas recorrentes da disponibilização dos serviços, surge a necessidade de reestruturação de determinada instituição.

Na visão de Edilson Vitorelli⁵, “a complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos [...]”.

Levando a questão para a lógica do processo estrutural, para que a entidade seja reorganizada é preciso elaborar etapas do desenvolvimento de um projeto, a fim de que, adiante, a solução da causa do problema seja alcançada. Tais etapas se encadeiam, basicamente, na seguinte ordem⁶: primeiro, identifica-se o problema estrutural pelo qual passa a instituição; após, elabora-se um plano de reestruturação seguido de sua implementação; posteriormente, e ao longo do avanço das medidas contidas no plano, mostra-se necessário uma avaliação de suas

⁴ Entendida esta como a representatividade dos diferentes interesses e, conseqüentemente, do conflito que possa surgir, entre os grupos envolvidos pela questão posta em discussão e análise. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 2. ed. rev., atual. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 30.

⁵ Ibid., p. 61.

⁶ Ibid., p. 64-65.



repercussões de forma a garantir o que se espera socialmente; por fim, caso imprescindível, deve-se elaborar a revisão do plano para abordar perspectivas preliminarmente não percebidas e, em seguida, a sua execução.

Diante de tal cenário, considere-se o número de etapas pelas quais o litígio estrutural deve passar e o tempo de aplicação de cada uma dessas etapas, bem como o fato de ser recomendável que o processo se dê de forma negociada, com a participação de diversos atores, uma vez que a sociedade formada, simbolicamente, por subgrupos, não é atingida da mesma forma e com a mesma intensidade pelos efeitos do plano a ser implementado.

Pondere-se, ainda: a dificuldade de o juiz ouvir, mesmo que em número reduzido, os grupos afetados; a possibilidade de que os membros – ainda que do mesmo subgrupo impactado – não concordem entre si sobre as medidas adotadas e as consequências lógicas delas advindas para a solução do problema; o longo período de execução da decisão estrutural somado às mudanças naturais dos fatos que a compõem; a imposição, de um lado, de medidas que demandam alteração em toda a dinâmica do sistema de uma instituição e, do outro, o empenho dessa instituição em seguir as diligências adotadas na definição do projeto de remodelação.

De forma breve, é de se deduzir, assim, que processos estruturais são longos, difíceis, custosos, causadores de grandes mudanças em estruturas desorganizadas, em todos os seus seguimentos, e impactante na vida de toda uma coletividade afetada, causando extensos efeitos colaterais indesejados.

Destarte, é plausível que, diante todo este cenário, parta-se do princípio de que a escolha da via individual ou coletiva com caráter individualista seja a melhor solução para aquilo que se busca de imediato, dentro da ótica dos litígios estruturais.

Como já dito anteriormente, a demanda individual costuma ser mais rápida e eficiente, a curto prazo, no sentido de conceder a tutela jurisdicional pretendida, principalmente se levar em conta, de forma comparativa, o longo período pelo qual passa um processo estrutural para se chegar ao resultado a que almeja.

Todavia, não obstante o impacto financeiro, preliminarmente, ser reduzido, a alternativa da via processual clássica, além de “prejudicar a qualidade e a economicidade da prestação jurisdicional, propicia julgamentos contraditórios, em prejuízo ao princípio da isonomia, e impede que o problema seja solucionado como um todo, a partir da consideração completa de seus elementos⁷”.

⁷ Ibid., p. 55-56.



Em uma segunda análise, o processo civil tradicional não produz resultados sociais significativos, pois, sendo a violação a direitos a causa dos litígios coletivos, caso uma decisão judicial remova a referida violação, o problema será resolvido de modo aparente e momentâneo, mas com alta possibilidade de retorno no futuro. Ou seja, se um litígio estrutural for tratado em um processo coletivo não estrutural, apenas as suas consequências serão analisadas e julgadas, e não as suas causas, o que acarreta a falta de modificação do funcionamento da instituição e, por conseguinte, a viabilidade de novas ações futuras com o mesmo teor.

De forma a ilustrar tal afirmação, analise-se o ajuizamento de demandas individuais em que genitores buscam o oferecimento de vagas, para seus filhos, em escolas públicas. O tratamento deste problema estrutural sob a ótica convencional aprofunda de maneira significativa a desorganização no serviço público, com o potencial comprometimento da sua qualidade, tendo em vista que o deferimento do pedido nessas ações particulares subverte a lógica do critério governamental de lista de espera, em que há a substituição, muitas vezes, daqueles que estão no topo da lista pelos que estão em posições mais longínquas, além da superlotação de salas de aula já saturadas.

A dedução lógica desse quadro é a de que o número de ações individuais dessa natureza aumente na mesma proporção do acolhimento das reivindicações, causando o colapso de instituições e do oferecimento das políticas públicas de forma adequada, sem que haja uma solução concreta para a questão.

Portanto, é preciso observar que o art. 5º, XXXV da CRFB/88⁸, quando legitima o princípio da inafastabilidade da jurisdição, ampara também a efetiva tutela jurisdicional, partindo do pressuposto de que não se deve considerar apenas o objetivo imediato das partes, mas os valores constitucionais consagrados no ordenamento jurídico, ainda que, para isso, seja necessário utilizar-se da via processual de forma diversa daquela usualmente conhecida⁹. Porém, tal conclusão só deve ser levada em consideração se a fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das decisões estruturais e os objetivos que as compõem se deem de forma intensa e pontual, caso contrário, as medidas, além de demoradas e dispendiosas, serão, acima de tudo, inócuas.

⁸BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2021.

⁹ COTA, Samuel Paiva. *Do Pedido e da Participação*: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. 2019. 167f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, 2019.



2. AS INFLUÊNCIAS DA DECISÃO ESTRUTURAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E A EVENTUAL CARACTERIZAÇÃO DE UM ATIVISMO JUDICIAL

Nota-se a grande quantidade de direitos fundamentais que são resguardados pela Constituição da República de 1988, após períodos de ditadura e supressão de garantias essenciais ao ser humano, direitos esses dotados de eficácia imediata.

Contudo, ao longo dos anos de uma Constituição democrática recente e revolucionária para os padrões das Constituições anteriores, percebeu-se que as tarefas incumbidas aos poderes Legislativo e Executivo, dentro do princípio da separação dos poderes, foram, pouco a pouco, sendo negligenciadas, seja pela abundância na quantidade de direitos que necessitam de efetivação prática, seja pela má distribuição de verbas para tal fim. Fato é que, atualmente, o que se tem é um grave quadro de colapso de funções e poderes, o que influencia diretamente no oferecimento de políticas públicas.

De forma a tentar amenizar as lacunas existentes no âmbito de políticas públicas mal implementadas ou, muitas vezes, inexistentes, os cidadãos começaram a buscar pela efetivação desses direitos no Poder Judiciário, dentro da ótica conservadora, bipolar e tradicional de processo. Entretanto, como já visto no capítulo anterior, essa visão de processo que retrata, basicamente, um caráter retrospectivo de reparação de acontecimentos pretéritos, não satisfaz litígios estruturais complexos e que demandam reformulação institucional, a fim de conceber adequadamente os direitos fundamentais voltados a políticas públicas.

Vale registrar que, quando o magistrado apenas atua contingencialmente nos casos em que os indivíduos reivindicam direitos, de forma substancial, o fenômeno que pode se originar é o de um processo desestruturado, uma vez que, na maioria desses casos, os juízes ignoram o impacto de suas decisões no planejamento público. Dessa maneira, quanto mais se reconhece a procedência de pedidos individuais, mais desestruturada se torna a instituição que presta ou deveria prestar os serviços públicos de forma satisfatória.

A afirmação, por consequência, leva à conclusão de que, quando o litígio é coletivo, ele deve ser levado a um processo coletivo, sendo que a atuação judicial não pode ser contingencial, mas, sim, intencional, no sentido de modificação de sistema, e atenta aos impactos que sofrerão as entidades envolvidas, além dos grupos que se pretende proteger.



Nas palavras de Edilson Vitorelli¹⁰, “a referência ao processo coletivo estrutural 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 [...]”.

O que se traduz é o caso de um processo que influencia diretamente em uma entidade ou organização, na medida em que haverá uma ampla modificação em sua estrutura, com o objetivo de que, no caso de instituições públicas, haja não só a implementação, como a continuidade efetiva do oferecimento de políticas públicas consignadas no texto constitucional.

A decisão estrutural influencia entidades públicas visto que, ao focar a questão como um todo e não se limitar ao tempo de duração para implementação da decisão, à insuficiência orçamentária e à multipolaridade do processo, ela é capaz de reequilibrar as intervenções políticas e combater arbitrariedades e desigualdades das políticas públicas.

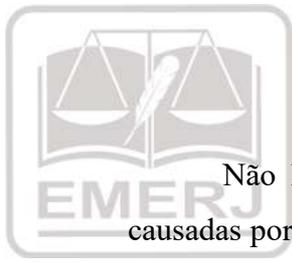
Embora possa parecer, à primeira vista, que uma decisão estrutural desorganiza todo um planejamento orçamentário, tendo em vista a realocação que é feita em prol da coletividade, a bem da verdade é que os processos individuais alteram, de forma muito mais significativa, o orçamento público, sem nenhum tipo de previsibilidade, convênios ou ajustes necessários que se amoldem à viabilidade da entidade em questão.

Decisões judiciais estruturais voltam-se para o futuro, impondo medidas fora do comum de decisões judiciais tradicionais, sendo implementadas de maneira gradativa e remodeladas sempre que necessário, e implementando transformações na estrutura interna de um órgão, com um plano de ação e execução de um projeto¹¹. Desse jeito é que se dá a ingerência dessas decisões nas instituições, já que altera toda a dinâmica do sistema, as alocações orçamentárias, critérios estratégicos internos, mudança de comportamento e postura de agentes para que o plano seja, de fato, executado e traga as alterações necessárias ao bom funcionamento da instituição e da oferta de serviços.

O exemplo da saúde pública dentro da ótica do litígio estrutural retrata com bastante clareza os efeitos de uma decisão estrutural em um segmento público. A definição de tratamentos ou medicamentos que devem e podem ser oferecidos pelo Sistema Único de Saúde demandaria modificação em todo o processo da entidade, nos critérios científicos, novas tecnologias, outras formas de capacitação de funcionários, criação de novos polos de pesquisa e estudos, compra de mais insumos e investimento em locais de implementação do plano.

¹⁰ VITORELLI, op.cit., p. 76.

¹¹ LEMOS, Vinicius Silva; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; SANTOS, Karen Borges. *O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela de direitos fundamentais e a necessidade de resignificação do processo civil*. Disponível em: <<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>. Acesso em: 28 fev. 2021



Não há dúvidas acerca da grandiosidade de planejamento e modificações que são causadas por conta de uma decisão estrutural. No entanto, ela se torna cada vez mais essencial quando se leva em consideração que todo esse processo é pensado, discutido, analisado, elaborado e reelaborado, e executado dentro de uma ótica estrutural, de audiências públicas, reuniões e cooperação entre juiz, instituição pública que sofrerá as mudanças e grupos direta ou indiretamente envolvidos, sempre pautados na necessidade de se observar não só os direitos fundamentais exigidos pelos indivíduos, como, também, a viabilidade técnica e orçamentária da instituição, suas deficiências, dificuldades e empenho.

Ocorre que ainda há grande objeção de participação do Poder Judiciário em políticas públicas que estão a cargo dos poderes eleitos, sob o argumento de se configurar ativismo judicial.

O ativismo judicial¹² é uma atitude ou uma escolha de um modo específico e proativo que o Poder Judiciário possui de interpretar a Constituição, muitas vezes, expandindo seu sentido e seu alcance, e adentrando em competências próprias de outros poderes, quando pensadas à luz de uma Constituição pautada pelo princípio da separação de poderes.

A atribuição do Judiciário seria, sobretudo, a de reforçar o processo democrático, de forma que grupos minoritários pudessem participar de decisões que os levassem à obtenção de seus próprios direitos, na via legislativa e administrativa.

Vale registrar que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça entendem que o Poder Judiciário pode intervir no sentido de estabelecer ao Poder Público que realize determinada conduta que esteja relacionada à garantia de direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, na ADPF nº 45¹³, na qual o Ministro Celso de Mello enfatizou que o princípio da reserva do possível não poderia ser invocado com o propósito exclusivo de o Estado se exonerar de suas obrigações constitucionais.

Embora tal posição tenha resguardo nos princípios e valores da Constituição, a derivação prática desse entendimento é a de que o Poder Judiciário pode atuar em praticamente todas as políticas públicas que possam existir, pensamento esse que deve ser evitado, principalmente pela ótica tradicional de processo, a fim de caracterização de um ativismo judicial negativo.

¹² BARROSO, Luís Roberto. *Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>>. Acesso em: 25 jun. 2021.



Em que pese a comparação do processo estrutural a um ativismo judicial, não é possível fazer um cotejo simplista entre esses dois institutos. O processo estrutural é uma forma de ativismo apenas na concepção primária de seu conceito, uma vez que não se trata de intervenção indevida do Judiciário na esfera do Legislativo e Executivo.

No entanto, importante frisar que, para isso, é preciso um sistema jurídico avançado, maduro e interligado com os anseios atuais da sociedade para compreender a necessidade de revisão da ideia de “separação dos Poderes”, uma vez que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público, o que não se confunde com interferência desmedida, a qual leva ao ativismo¹⁴.

Pelo processo estrutural, o magistrado afasta as reiteradas práticas contrárias aos direitos fundamentais e sociais que geram o grave quadro da falta de cumprimento de tais direitos¹⁵, com o benefício de se ter decisão negociada entre todos os envolvidos, e não, apenas, a imposição de uma atribuição de determinada demanda à Administração Pública com base puramente no texto constitucional e nas instruções que dele se extraem.

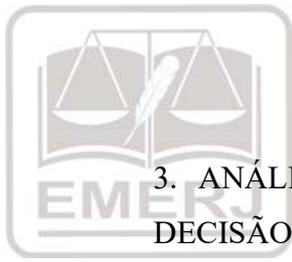
Em um caso prático, com repercussão geral, em Recurso Extraordinário¹⁶, o relator Ministro Ricardo Lewandowski definiu que “é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais”. No voto, evidentemente, não houve a preocupação dos problemas estruturais do sistema prisional, tampouco dos gastos orçamentários necessários, sem o devido planejamento, fato que, teoricamente, não se percebe em decisões estruturais.

Deste modo, torna-se notório que o processo estrutural, embora, primariamente, possa aparentar um método de fomentar a intervenção judicial em políticas públicas, caracterizando um ativismo judicial de forma negativa, ele é, em verdade, um método de organizá-las e reestruturá-las, de forma ordeira, para que estejam sempre em conformidade com os ditames constitucionais, sem interferências desnecessárias e antidemocráticas em outros poderes da União.

¹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 225, 2013, p. 389 – 410, nov. 2013.

¹⁵ PINTO, Henrique Alves. *Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas*. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1005_1043.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n° 592.581*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2021.



3. ANÁLISE DA COMPARAÇÃO ENTRE UM ACORDO ESTRUTURAL E UMA DECISÃO JUDICIAL ESTRUTURAL À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA

Como visto previamente, o enfoque do processo civil tradicional é de litígios que envolvem, na maioria das vezes, duas partes, as quais iniciam o processo por meio do direito de ação, sendo o magistrado um árbitro neutro da atividade das partes.

Entretanto, a sociedade atual estimula a judicialização de demandas cada vez mais complexas, uma vez que muitas necessidades passaram a derivar, paulatinamente, de inércias do Poder Público em sua função primária de administrador dos interesses do povo.

Por conta do significativo aumento do número de demandas, surgiu a necessidade de direcionar as reivindicações sociais a um estilo de tutela jurisdicional voltada a, de fato, resolver as causas que levam à procura pelo Judiciário, e não, apenas, as consequências delas advindas, fazendo despontar o, aqui estudado, processo civil estrutural.

Somado a isso e com o advento do conceito de cooperação no processo, trazido pelo novo Código de Processo Civil, pelo qual todos os sujeitos da demanda, assim como órgãos, jurisdicionais ou não, cooperam entre si para que se obtenha decisão de mérito justa, em tempo razoável, também se passou a fazer um esforço no sentido de fomentar, optar e priorizar por acordos, judiciais ou extrajudiciais, com o fito de desafogar o Judiciário.

É nessa seara que se enquadra o acordo estrutural que decorre da lógica do processo estrutural. Primeiramente, deve-se esclarecer que, em que pese se afirme que o processo estrutural, para ter mais possibilidade de eficiência, requer certo nível de diálogo entre as partes envolvidas, essa não é uma característica essencial para que se tenha um processo estrutural.

Faz-se perfeitamente possível um processo estrutural sem nenhum tipo de consenso, totalmente impositivo, no qual o magistrado, por exemplo, apenas afasta os gestores da instituição, projetando, ele mesmo, o plano a ser implementado, em uma decisão judicial, de acordo com a sua visão sobre o problema.

Posteriormente, este Autor defende como conceito de acordo estrutural extrajudicial a soma de esforços voluntários por parte dos envolvidos (agentes públicos e grupos afetados pela instituição desestruturada) em um problema estrutural, com o objetivo de criar um ambiente favorável de diálogos que possam produzir ideias e planos consensuais a serem implementados em prol da reestruturação da entidade e, conseqüentemente, da coletividade.



Dessa forma, “um acordo coletivo de caráter estrutural deverá ser considerado válido quando ele oferece uma solução adequada para o problema, provendo tutela efetiva ao direito material litigioso”¹⁷.

Por outro lado, este Autor defende que a decisão judicial estrutural consiste na execução de reforma estrutural de uma organização, a fim de concretizar direitos fundamentais violados, preferencialmente pela via do consenso, podendo o juiz ter uma postura mais colaborativa.

Um litígio de caráter estrutural não tem como enfoque principal a investigação de um fato em si, mas todos os desdobramentos do cenário no qual se criou o fato, o que faz com que se produza a construção de um método para resolução do que levou ao seu acontecimento. É nessa conjuntura que tanto o acordo quanto a decisão judicial estrutural se encaixam, criando um ponto de encontro entre os dois institutos.

Contudo, embora possa parecer que as duas concepções de remodelação de um ente sejam idênticas, pode-se afirmar que há uma linha tênue entre elas que as diferencia em aspectos importantes e relevantes que acarretam dúvida quanto à escolha de uma ou de outra, diferenças essas que serão adiante detalhadas.

Com relação ao acordo estrutural, ressalta-se, em um primeiro plano, que a resolução do problema estrutural, nesse caso, é fruto de uma negociação extrajudicial entre os representantes da instituição desestruturada e a sociedade atingida pelo oferecimento precário ou inexistente de serviços, por meio, muitas vezes, de um legitimado coletivo. A conclusão lógica disso é o distanciamento do Judiciário de uma questão ligada ao Poder Público.

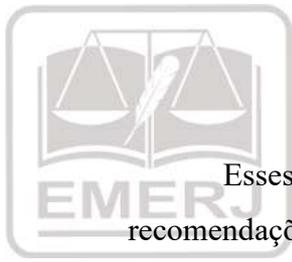
Uma das vantagens que se extrai desse distanciamento é a possível antecipação a centenas ou milhares de ações individuais, com pedidos liminares, requerendo as mudanças que já serão tratadas no plano do acordo¹⁸.

Quando o gestor público, movido pela vontade de melhorar certa instituição ou, até mesmo, por interesse em reeleições e prorrogação de mandato, visualiza e encara o problema antes da inevitável interferência de outro Poder, além de obstar a subversão de necessidades primárias por outras menos urgentes e, com isso, a realocação de orçamento sem estratégias, evita a espera de longo período que está associado às ações judiciais, bem como decisões impositivas. Ao partir do próprio centro do problema a vontade de mudança, sem necessárias intimidações para tanto, a tendência é que o objetivo sobrevenha de forma ainda mais adequada¹⁹.

¹⁷ VITORELLI, op.cit., p. 177.

¹⁸ Ibid., p. 172.

¹⁹ Ibid., p. 171.



Esses acordos, que são marcados pelo caráter facultativo, podem se dar por meio de recomendações ou Termos de Ajustamento de Conduta. E para acompanhar e fiscalizar as instituições, pode-se usar do procedimento administrativo como instrumento para produzir reformas estruturais pela via do consenso²⁰. Assim, fica claro que há meios e formas concretas para se alcançar o intuito do acordo sem a intervenção do Poder Judiciário.

No entanto, um acordo estrutural extrajudicial não é tão simples e descomplicado quanto parece. Embora o acordo seja capaz de implicar em concessões sobre quaisquer aspectos dos direitos materiais litigiosos - desde que devidamente fundamentadas pelas circunstâncias -, deve-se levar em consideração o fato de que, como a modificação de toda uma entidade implica grandes transformações, torna-se necessária a participação de terceiros não compromissados com o que foi ajustado. É nesse quesito que passa a ser mais notória a complexidade e insegurança do acordo.

Quando o problema estrutural deriva de um desastre ambiental, por exemplo, as repercussões do acordo não associam, unicamente, aqueles envolvidos diretamente nele, mas, nesse caso, também abarcam agentes externos como o IBAMA e outros órgãos licenciadores e fiscalizadores que não podem ser subordinados ao convênio, ainda que haja cláusulas com ressalvas destinadas a essas organizações²¹.

Nesse ponto, a decisão judicial estrutural apresenta uma vantagem em relação ao acordo. Por partir do Poder Judiciário, as decisões têm o atributo de vincular todos os comprometidos e os correlacionados ao que foi decidido, para que, em conjunto, a reforma se realize. Sem a certeza de que os compromissários irão cumprir as cláusulas do acordo, uma vez que não estão a eles submetidos compulsoriamente, o que resta são poucos estímulos para se arriscar em uma transação, mesmo que possa haver uma condenação futura e incerta²².

Outrossim, o juiz, em um processo estrutural, usa de sua posição central, já conhecida no processo tradicional, para, não só projetar a sua influência como representante do Poder Judiciário sobre outros sujeitos, mas, também, toda a sua experiência com decisões, de forma a avaliar o impacto dos resultados, podendo contar com consultas a órgãos técnicos e até a admissão de *amicus curiae*²³ no processo e na tomada de decisão.

²⁰ Ibid., p. 146-147.

²¹ Ibid., p. 156-157.

²² Ibid., p. 161.

²³ Pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade no processo, que auxilia o magistrado em questões técnicas para o melhor julgamento do feito. BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.



Ligado a essa questão, ressalta-se, igualmente, que a fiscalização e o controle sobre a execução do plano, suas medidas, tempo e repercussões, teoricamente, são mais eficazes em relação às decisões pelo seu caráter obrigatório já mencionado. A fiscalização, para ser eficiente no acordo, demanda a criação de outros métodos – como comitês, recomendações e/ou eleição de terceiro imparcial - e depende, sempre, da prestatividade dos envolvidos direta e indiretamente.

Em contrapartida, ainda que a decisão judicial se dê da forma mais consensual e dialogada possível, fato é que ela advém de uma única pessoa, o magistrado, e se enquadra dentro de uma lógica de procedimentos minimamente necessários, como a interposição de recursos, capacidade postulatória, citações e intimações, metodologia que não se verifica nos acordos extrajudiciais.

Dessa forma, infortúnios não só técnicos como gerenciais do processo civil são evitados, de modo que não há possibilidade de decisões impositivas, cristalizadas e que impedem a adaptação às mudanças intrínsecas de sua duração, assim como permite recursos de comunicação, de escuta e deliberações maleáveis, com oportunidade de testes provisórios e parciais de pactos na tentativa de ajustar todos os aspectos para se chegar a um acordo íntegro.

Por fim, mas sem a intenção de esgotar o tema, devido à complexidade das questões estruturais e as variadas resoluções que se revelam para o caso, sempre haverá a possibilidade de aperfeiçoamento, até mesmo pela soma de 3 principais fatores: o decurso do tempo, o alcance do objetivo do acordo em si e a mudança dos anseios da sociedade.

Atentando-se a esse tópico, é natural a conclusão de que, no acordo, há uma dificuldade maior em estabelecer o fim de aplicação de suas cláusulas, bem como o seu acompanhamento, pois, sem um limite, ele tende a ser eterno²⁴. Isso se torna mais duvidoso em relação à decisão, pois haveria um custo ao Judiciário para que fiscalizasse e acompanhasse a decisão implementada durante um período maior do que o necessário para a reestruturação satisfatória do órgão, para que desse ponto em diante ele pudesse continuar o compromisso sozinho.

Sendo assim, a dedução que se extrai da análise da escolha entre um ou outro procedimento para a reorganização de instituições, em um primeiro momento e tendo em vista o recente enfoque do processo estrutural, conseqüentemente, a pouca familiaridade que juízes e sociedade como um todo dispõem desse método, é que a decisão judicial estrutural é mais efetiva e habilitada para essa questão, com base na segurança jurídica e na possibilidade de êxito, pela comodidade e estabilidade da base que o processo civil tradicional proporciona.

²⁴ VITORELLI, op. cit., p. 201-202.



No entanto, com o avanço de métodos consensuais ligados ao âmbito jurídico, como a conciliação, mediação e arbitragem, não será difícil imaginar que a utilização de acordos extrajudiciais para questões estruturais ganhará contornos cada vez mais claros, pois há um grande potencial para se tornar o melhor recurso de recomposição de organizações desestruturadas, recuperando políticas públicas desvalidas e poupando o Judiciário de milhares de ações individuais com o mesmo teor ou até de ações de caráter coletivo estrutural.

CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, o trabalho apresentado objetivou demonstrar que, diante de uma nova realidade social de desestruturação de políticas públicas que estão ligadas a problemas estruturais da gestão pública, o processo civil, na sua visão tradicional em que, de um lado, há autor e, do outro, réu, ligados por uma pretensão resistida, não estava mais sendo suficiente para a solução desses problemas.

Com o passar dos anos, o que se notou foi um aumento significativo de demandas por prestações de serviços básicos que estão a cargo do Poder Público, mas que são disponibilizados de maneira precária ou, até mesmo, não são disponibilizados, causando um grave colapso entre os poderes e os direitos fundamentais ofertados pela Constituição da República.

Assim, foi possível verificar que um novo modelo de processo poderia, não ser a solução de todos os problemas estruturais, erradicando as desigualdades e consagrando garantias constitucionais de eficácia imediata, mas, ajudar a combater as causas que levam à desorganização de entidades e à insegurança por parte da sociedade de não ver seus anseios atendidos.

Da reunião das fontes de conhecimento externadas, observou-se que questões complexas devem ser tratadas sob a ótica do processo civil estrutural como forma de ordenação de toda uma realidade de determinada instituição, ainda que a adoção por essa via implique em trâmites mais longos, demorados, custosos e que envolvam grande número de pessoas, o que também os tornam mais difíceis.

Além disso, a pesquisa procurou reconhecer que o fato de o Poder Judiciário adentrar em questões tão profundas de políticas públicas e na estrutura de organizações públicas não leva, necessariamente, a um ativismo judicial na sua concepção negativa e antidemocrática.

Indubitável, pois, que a intenção dos litígios estruturais tratados em processos coletivos nessa seara não é a interferência de um poder sobre o outro, mas, apenas, a intervenção pontual em um problema que os poderes eleitos não estão conseguindo contornar. Não se verifica, conseqüentemente, a atuação do Poder Judiciário de maneira desmedida em todas as políticas



públicas que possam existir. Caso isso ocorra na prática, não estar-se-ia falando, de fato, em processo civil estrutural.

Esse artigo científico pretende sustentar, portanto, a necessidade de um sistema jurídico avançado e interligado com os atuais anseios de uma sociedade carente da prestação básica e eficiente de direitos fundamentais, compreendendo, para tanto, uma interferência maior do Judiciário de forma a relativizar a separação dos poderes até os limites constitucionais, sem o estigma do ativismo judicial para impedir mudanças significativas e necessárias.

Sob esse enfoque que se fez necessário tecer comentários acerca do meio pelo qual essa recomposição deve ser feita. Cada vez vem ganhando mais força a ideia de cooperação no processo, o que consolida a procura por acordos, sejam eles judiciais ou não. Nesse ponto, surge o acordo estrutural decorrente dos processos civis estruturais.

Percebeu-se que a soma de esforços voluntários por parte dos envolvidos em um litígio estrutural pode ser uma grande vantagem em relação às decisões estruturais, pois produzem planos consensuais, não necessitam de procedimentos previamente estabelecidos e que, por isso, atrapalham o bom desenvolvimento das deliberações, bem como trazem consigo maior possibilidade de êxito do plano.

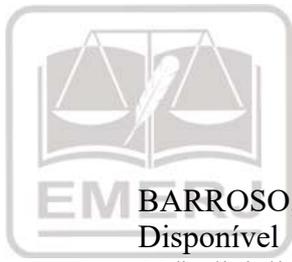
No entanto, apesar de se imaginar que, em breve, os acordos estruturais prevalecerão como a melhor forma de debates sobre políticas públicas e modificação de estruturas, fato é que, hoje, aponta-se, com base na segurança jurídica e no recente surgimento do instituto do processo estrutural, a decisão judicial estrutural como a escolha mais sensata para o êxito das reformas, levando em conta a estabilidade que já existe do processo civil convencional.

Conclui-se, pelas razões estudadas, que o processo estrutural deve ser cada vez mais acionado no ordenamento jurídico como método apto e apropriado de reestruturar instituições para que estejam em conformidade com aquilo que se entende como estado ideal das coisas, sem a objeção dos outros poderes a fim de que os interesses imediatos da população sejam atendidos como se espera, dentro, a princípio, da perspectiva de decisões estruturais.

É certo, pois, que o estudo do tema vai além das proposições aqui analisadas, tendo em vista a sua complexidade e contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 225, 2013, p. 389 – 410, nov. 2013.



BARROSO, Luís Roberto. *Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=3>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2021.

_____. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 592.581*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/592581.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Covid/19, processo estrutural e ativismo judicial*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/324478/covid-19--processo-estrutural-e-ativismo-judicial>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

COTA, Samuel Paiva. *Do Pedido e da Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais*. 2019. 166f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Minas Gerais, 2019.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

FERRARO, Marcella Pereira. *Do Processo Bipolar a um Processo Coletivo-Estrutural*. 2015. 213f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

LEMOS, Vinicius Silva; LEMOS Walter Gustavo da Silva; SANTOS, Karen Borges. *O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela de direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil*. Disponível em: <<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PINTO, Henrique Alves. *Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas*. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1005_1043.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 2. ed. rev., atual. Salvador: JusPodivm, 2021.