

O PROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE CRÍTICA

THE BILL OF THE STRUCTURAL LITIGATION: CRITICAL ANALYSIS

Paulo Mendes¹

Amanda Cañizo²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Escopo de aplicação da futura lei. 2. Intervenção judicial em problemas estruturais: democracia contemporânea, mutualismo e o novo modelo de relação entre os Poderes. 3. A adoção do método dialógico. 4. A primazia da consensualidade. 5. Competência. 6. Legitimidade. 7. Primeira fase do processo: identificação do caráter estrutural do litígio. 8. Segunda fase do processo: implementação dos planos de ação, monitoramento e momento de extinção do processo. 9. Decisões interlocutórias no processo estrutural. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente estudo se propõe a realizar duas tarefas principais: (i) apresentar os temas tratados no Projeto de Lei n. 3/2025; e (ii) analisar criticamente a regulação proposta. Inicia-se pela exposição do novo modelo de relacionamento entre os Poderes do Estado, com destaque à necessidade de intervenção judicial para a garantia de direitos fundamentais. Na sequência, com enfoque nas normas fundamentais do processo estrutural, são analisados o método dialógico e a primazia da consensualidade. A partir da exposição destes temas propedêuticos, são examinadas as inovações processuais do projeto, tais como o procedimento diferenciado, as fases processuais, as questões de competência e legitimidade, além da implementação e do monitoramento dos planos de ação. Por fim, são destacados os avanços e alguns pontos de atenção para o legislador.

¹ Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e na Universidade de Salamanca. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador da Fazenda Nacional. Advogado-Geral da União Adjunto.

² Pós-graduanda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Bacharela em Direito pelo IDP.

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural. Projeto de Lei n. 3/2025. Ativismo judicial. Flexibilização processual. Consensualidade. Processo dialógico.

ABSTRACT: This study aims to carry out two main tasks: (i) to present the key issues addressed by Bill No. 3/2025; and (ii) to critically analyze the proposed regulatory framework. The analysis begins with an overview of a new model of interaction among the branches of government, emphasizing the growing role of judicial intervention in safeguarding fundamental rights. It then turns to the core principles of structural litigation, with particular attention to the dialogical method and the prioritization of consensual dispute resolution. Building on these foundational concepts, the study explores the procedural innovations proposed in the bill, including the adoption of a differentiated procedure, the structuring of procedural phases, and the delineation of jurisdiction and standing. It also addresses mechanisms for the implementation and oversight of action plans. In its conclusion, the paper underscores both the normative advances introduced by the proposal and critical aspects that merit closer scrutiny by lawmakers.

KEYWORDS: Structural litigation. Bill No. 3/2025. Judicial activism. Procedural flexibility. Consensuality. Dialogical process.

INTRODUÇÃO

Processos estruturais são demandas que se caracterizam, no mais das vezes, por implicar alguma interferência do Poder Judiciário em políticas públicas, a fim de garantir a observância de preceitos constitucionais. São processos que não finalizam com uma simples decisão, mas que dependem de acompanhamento posterior ao julgado para a sua adequada implementação. Geralmente, são demandas de altíssima complexidade, permeadas por múltiplos interesses. Temas como meio ambiente, situação carcerária, pessoas em situação de rua, medicamentos, adequado tratamento dos povos originários, segurança pública etc. são bons exemplos de assuntos que já recebem tratamento estrutural pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O STF, inclusive, já reconheceu a constitucionalidade dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. A decisão foi proferida no Recurso Extraordinário n. 684.612-

RJ, em sede de controle difuso de constitucionalidade. Submetido o caso ao regime de repercussão geral, o Tema 698 foi concluído com a seguinte tese:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, *não viola o princípio da separação dos poderes*. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas *e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado* (Brasil, 2023, grifo nosso).

Passo seguinte, o STF instituiu o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) – inicialmente denominado Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC) – regulamentado pela Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022. Esse Núcleo pode ser acionado em um processo coletivo ou individual que tramite no Tribunal e possua características estruturais. Segundo o art. 3º, parágrafo único, da Resolução n. 790/22, poderão ser indicados processos que visem a “reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas” (Brasil, 2022).

No âmbito das ações estruturais ambientais, estão em trâmite no STF as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) relacionadas às queimadas na Amazônia e no Pantanal (ADPFs 743, 746 e 857) e ao estado de coisas inconstitucional ambiental (ADPF 760 e ADO 54). Além dessas demandas, há também as ADPFs envolvendo povos indígenas (ADPFs 709 e 991). Todas estão sendo acompanhadas pelo NUPEC (Brasil, STF, s.d.). Registre-se que já existem inúmeros processos com características estruturais em trâmite em todas as instâncias do Judiciário, e não somente no STF.

Como a própria Resolução já aponta, o processo estrutural exige técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como “flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de prova, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária” (Brasil, 2022).

Na mesma linha do STF, considerando que muitas das ações estruturais envolvem direta ou indiretamente o Poder Público, a Advocacia-Geral da União criou uma coordenação específica para tratar dessas demandas complexas: a Coordenação-Geral de Proativo e Processos Estruturais (CGPPE), que atualmente integra a Secretaria-Geral de Contencioso. No contexto ambiental, a Advocacia-Geral da União (AGU) criou a Procuradoria Nacional de

Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima) em 2023. Conforme explica Mariana Cirne (2025), procuradora-chefe da Pronaclima, a AGU é o órgão mais transversal do Poder Executivo, capaz de impulsionar processos estruturais e atuar em consonância com os Poderes Legislativo e Judiciário.

Como se pode perceber, os processos estruturais já representam uma realidade no cenário jurídico brasileiro, apesar de não existir uma regulamentação específica sobre o assunto. Visando a solucionar esse déficit normativo, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3/2025. Na falta de uma legislação específica, essas demandas são regidas pelo Código de Processo Civil e por outras leis esparsas que compõem o microssistema de processo coletivo, como a Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor, cujos artigos 81 a 106 regulamentam o processo coletivo em geral e se aplicam, no que cabível, às ações civis públicas (vide art. 21 da Lei n. 7.347/1985).

Se aprovada, a lei terá plena aplicação aos processos em trâmite, inclusive no STF – sem prejuízo de que a Corte suplemente a legislação com o seu Regimento Interno, nos termos do art. 96, I, “a”, da CF/88.³ O novo marco legal certamente trará parâmetros legislativos fundamentais para garantir maior segurança jurídica e previsibilidade na tramitação dos casos, sobretudo ao passarem para a etapa da estruturação do plano de ação e do seu respectivo monitoramento.

Este estudo se propõe a realizar duas tarefas principais: expor os temas abordados pelo Projeto de Lei n. 3/2025, de especial interesse aos processos estruturais ambientais, e analisar criticamente as soluções trazidas pela proposta legislativa. Desse modo, inicia-se com uma aproximação ao tema da intervenção judicial em problemas estruturais – tema propedêutico importante para uma compreensão geral do assunto. Em seguida, serão analisadas as propostas para o processo estrutural, com especial destaque para: (i) as normas fundamentais, principalmente para o método dialógico e a primazia da consensualidade; (ii) as demais questões processuais, a exemplo do seu procedimento, das fases do processo, da legitimidade, da competência, do momento e das formas de identificação do caráter estrutural do litígio, da

³ Sobre o tema, vide: Oliveira, , 2020a; 2020b.

implementação dos planos de ação, do monitoramento e do momento de extinção do processo, bem como o regime diferenciado das decisões interlocutórias no processo estrutural.

1. ESCOPO DE APLICAÇÃO DA FUTURA LEI

O artigo 1º do Projeto de Lei n. 3/2025 prevê o escopo de aplicação da lei, que, uma vez em vigor, disciplinará “as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais” (Brasil, 2025). Em uma primeira leitura, logo se questiona a vinculação específica à ação civil pública, escolha que parece descartar a realidade dos problemas estruturais, que se apresentam ao Judiciário por meio das demais ações coletivas e até mesmo em demandas individuais.

No entanto, atente-se que a leitura do art. 1º deve ser feita em conjunto com o art. 14 do PL. Nesse sentido, a justificativa do projeto aponta que o art. 1º “não impede que as técnicas processuais estruturais sejam utilizadas para outros procedimentos, quando forem adequadas aos seus propósitos” (Brasil, 2025). É o que prevê o art. 14:

Art. 14. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.
Parágrafo único. As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis (Brasil, 2025).

Na oportunidade, vale destacar que são normas fundamentais do processo estrutural a “flexibilidade do procedimento” (inciso VII, art. 2º) e a “instrumentalidade das formas” (inciso X, art. 2º), de modo que não se observa preocupação da proposta com a forma de ingresso no Judiciário para suscitar a caracterização do litígio estrutural e o alcance da legislação especial.⁴ Nessa trilha, o art. 1º, § 1º, estabelece os elementos característicos para a definição de um problema estrutural:

Art. 1º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais.
§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:
I - multipolaridade;
II - impacto social;

⁴ Ademais, note-se que o art. 15 do Projeto também complementa o art. 1º ao prever o âmbito de aplicação subsidiária da lei de processos estruturais, no detalhe: Art. 15. As disposições desta lei aplicam-se, no que couber: I - aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária; II - aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle; e III - ao processo penal, especialmente nos casos que envolvam necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas advindas de feitos criminais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas execuções penais que as requeiram (Brasil, 2025).

- III - prospectividade;
- IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;
- V - complexidade;
- VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e
- VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (Brasil, 2025).

Como se vê, o problema estrutural, que pode estar presente em demandas individuais ou coletivas, é caracterizado pela necessidade de conciliação entre múltiplos atores com distintos interesses (multipolaridade), pela sua alta complexidade e capacidade de impacto social. Ademais, pode representar um estado de contínua e permanente irregularidade nas políticas públicas (estado de desconformidade estrutural), seja por ação ou omissão dos gestores. Por tais motivos, exige-se a intervenção do Poder Judiciário no modo de atuação da instituição pública ou privada, em um esforço incrementado e duradouro (caráter prospectivo) para remediar a incompatibilidade sistêmica entre o ordenamento jurídico e a realidade.

2. INTERVENÇÃO JUDICIAL EM PROBLEMAS ESTRUTURAIS: DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA, MUTUALISMO E O NOVO MODELO DE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

O processo estrutural se origina e “a decisão do Poder Judiciário ocorre após a constatação da prolongada mora estatal no enfrentamento de violações massivas de direitos fundamentais” (Santos; Bispo, 2024, p. 4). Sobre o tema, Bispo e Santos (2024, p. 4) explicam que “o objetivo por trás desse tipo de decisão é promover o desbloqueio de estruturas burocrático-institucionais que se encontram emperradas no que diz respeito à superação de quadros de inconstitucionalidades ou ilegalidades sistêmicas.”

Tendo em vista que o processo estrutural, variadas vezes, caracteriza-se pela intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, logo surgem questionamentos sobre a diferença entre processo estrutural e ativismo judicial. Seria o processo estrutural um instrumento para o exercício do ativismo judicial?

O termo “ativismo judicial” foi cunhado por Arthur Schlesinger Jr. em uma matéria jornalística de 1947 sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos (*The Supreme Court*: 1947). Schlesinger se propôs a traçar o perfil dos nove ministros da Suprema Corte na época, caracterizando alguns como *judicial activists* e outros como *champions of self restraint*. O grupo de juízes ativistas acreditava que a Suprema Corte poderia desempenhar um papel ativo na promoção do bem-estar social, defendendo a ampliação do espaço de decisão conferido aos

legisladores; já o outro grupo defenderia uma política judicial de autocontenção. Atualmente, a expressão assume um teor pejorativo, representando um Poder Judiciário agigantado, que interfere indevidamente nas competências dos Poderes Legislativo e Executivo, sob a justificativa de concretização de direitos que não foram, mas deveriam ter sido, efetivados pelos Poderes políticos.

Nesse sentido, no cerne das críticas ao ativismo judicial está a preocupação de que o Judiciário estaria extrapolando os limites da atividade judicante. Esse tipo de comportamento “não judicial” (Cross; Lindquist, 2007, p. 1.756) redundaria em uma ingerência insidiosa frente ao Legislativo e ao Executivo. No presente estudo, partiremos do pressuposto de que toda decisão ativista é reprovável, violadora da separação dos Poderes e, como consequência, prejudica o diálogo institucional e acaba proporcionando o *backlash* dos Poderes políticos.

É necessário, contudo, não confundir criatividade judicial e ativismo. A atividade interpretativa é necessariamente criativa em alguma medida, sobretudo quando o Judiciário se depara com cláusulas abertas e conceitos jurídicos indeterminados, a exemplo dos princípios constitucionais. Quando o Judiciário densifica disposições normativas, age dentro da sua órbita de atuação, exercendo uma atividade que lhe é própria, ainda que disso resulte a criação de normas jurídicas não previstas pelo legislador. Não há nada de ativismo nisso. O ativismo se faz presente quando o Judiciário extrapola os limites interpretativos e desrespeita a órbita de atuação dos demais Poderes. O intérprete pode muito, mas não pode tudo. Dentro das suas possibilidades, o processo estrutural é um importante instrumento de implementação dos preceitos constitucionais.

Analisando os problemas estruturais desde uma perspectiva da democracia e da relação entre os Poderes, imprescindível ainda compreender que a ascensão do processo estrutural está conectada a uma nova fase por que vem passando o Estado moderno. O filósofo político Daniel Innerarity defende que é necessário repensar a democracia e adotar uma nova forma de governo. Nesse sentido, a sua teoria da democracia complexa se propõe a constituir o marco conceitual mais adequado para articular exigências da contemporaneidade. Para o autor, “a complexidade é, para a democracia, algo mais do que uma condição de eficácia ou uma aceitação do realismo; ela representa uma oportunidade de completá-la” (Innerarity, 2020, p. 23). Desse modo, a democracia complexa, ou poliarquia, pressupõe construções de políticas públicas mais inclusivas, com a participação no processo decisório de todos os Poderes e diretamente da

sociedade. Nessa mesma linha, Almeida, Junior e Machado (2025, p. 5) sustentam que a arquitetura da democracia contemporânea “possui estrutura de rede, aumentando a conectividade entre os atores políticos, possuindo maior potencial de inovação e responsividade aos anseios sociais e caráter mais colaborativo.”

Note-se que, em processos estruturais, o cenário é de grave desconformidade e violação a direitos fundamentais. Segundo Almeida, Junior e Machado (2025, p. 6), critérios hierárquicos e de competência estanques eram suficientes apenas para responder a problemas mais simplórios, mas não se sustentam para endereçar satisfatoriamente problemas contemporâneos, como, v.g., as mudanças climáticas:

Como exemplo, pode-se tomar um dano ambiental direto, como um derramamento de óleo por uma petrolífera. Nessa hipótese, o estabelecimento da relação de causalidade é simples e a resposta estatal para a reparação do dano é direta. Por sua vez, na questão das mudanças climáticas, há uma descentralização da produção de riscos, não sendo possível imputar o sistema de responsabilização clássico para o enfrentamento da questão. Trata-se de um problema descentralizado e complexo que demanda a produção de soluções igualmente complexas (Almeida; Junior; Machad, 2025).

Nesse sentido, os autores apontam que a solução multicêntrica para a implementação de políticas públicas resolve a insuficiência dos atores estatais inicialmente competentes para a identificação e a implementação dessas políticas. Insuficiência essa que pode se dar por falta de interesse na transformação da realidade social, pela curta duração do ciclo eleitoral, bem como pelo próprio caráter de hipercomplexidade das demandas estruturais, que exigem uma atuação multissetorial (2025, p. 6). De outra forma, não é mais possível garantir a fruição dos direitos fundamentais.

Não à toa, “o STF, em diversas ocasiões, já afirmou a possibilidade de o Poder Judiciário intervir em todas as etapas do ciclo de políticas públicas” (Santos; Bispo, 2024, p. 4). Nesses casos, se, por um lado, não é mais possível garantir a fruição e a ampliação de certos direitos fundamentais sem a intervenção judicial, por outro, é a articulação interinstitucional que supre a incapacidade técnica do Judiciário de interferir na execução de políticas públicas. No sistema estrutural, os Poderes se interconectam numa relação de *mutualismo*. A demanda não se resolve sem a participação cooperativa e efetiva de todos os agentes – trata-se da construção compartilhada de soluções para o litígio.

É necessário, portanto, perceber que, há muito, já se evoluiu metodologicamente desde os vetustos ensinamentos de Montesquieu, no sentido de que competiria ao Judiciário, tão

somente, ser a boca da lei (*bouche de la loi*) e que, de maneira “inanimada”, declararia a vontade do legislador. Olhando para a história, lembram Susteain e Vermeule que a teoria do “constitucionalismo popular” sequer concebia a possibilidade de *judicial review*, uma vez que as leis e a Constituição, feitas pelo povo, estariam sujeitas ao *popular enforcement* (Sunstein; Vermeule, 2002, p. 37)

Não se pretende afirmar, por evidente, que a intervenção judicial deve se dar de forma desmedida, irregular e arbitrária. O processo estrutural deve ser visto como uma arena que justamente visa a evitar o embate entre os Poderes e garantir o diálogo institucional, sem o qual a implementação dos planos da decisão estruturante não deve seguir. Segundo Gastal e Schönhofen (2024, p. 10), “por intermédio do processo estrutural, o Judiciário deve assumir uma função não de imposição, mas sim de intermediador autorizado a promover diálogos institucionais”. Nesse sentido, “o que se pretende é que o Judiciário não se sobreponha aos demais Poderes, mas também que não se omita na defesa das disposições constitucionais e da dignidade humana.”

3. A ADOÇÃO DO MÉTODO DIALÓGICO

Conforme demonstrado, o processo estrutural exige o afastamento de noções rígidas sobre a relação entre os Poderes. Em um sistema complexo, de redes, não se questiona mais de quem deve ser a competência exclusiva, mas sim como estabelecer um ambiente de harmonia que favoreça os necessários diálogos institucionais e a participação comunitária. Um processo decisório rígido, formal, estanque, conduzido por uma autoridade inflexível e soberana é incapaz de dar respostas adequadas aos problemas estruturais. É imprescindível a decisão dialogada e, como aprofundaremos adiante, sempre que possível consensual.

Sugere-se que a primeira decisão judicial a reconhecer uma inconstitucionalidade estrutural teria sido proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1954, no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Ao reconhecer a inconstitucionalidade da doutrina de segregação racial *separate but equal* no ambiente escolar, foram levantados inúmeros questionamentos sobre como implementar essa decisão. Na verdade, a reação imediata dos Poderes políticos foi de intensa resistência e *backlash*. Cass Susteain (2007, p. 2) define o efeito *public backlash* como a “desaprovação pública intensa e contínua de uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a essa decisão e remover sua força legal.”

Não obstante a resistência política ter sido motivada principalmente por ideais divergentes do que ficou consagrado pela Suprema Corte, fato é que a decisão não foi dialógica e, por consequência, de difícil implementação prática. Por isso mesmo que a Corte proferiu uma nova decisão, a *Brown II*, em 1955. Dessa vez, a Corte previu um verdadeiro plano de ação estrutural. Conforme explica Jordão Violin (2019, p. 47):

Se *Brown I* é paradigmático por seu conteúdo, *Brown II* o é pela forma. Pela primeira vez, o Judiciário assumiu o papel de agente de transformação social. Afastando-se de sua tradicional função restrita a declarar direitos, a Corte incumbiu-se da tarefa de implementá-los. (...) A Corte anteviu a complexidade da tarefa. Recomendou que a decisão fosse integralmente cumprida na data mais próxima possível, mas reconheceu a necessidade de um período de transição para remoção gradual e sistemática de obstáculos. Prevendo a recalcitrância dos governos estaduais, a decisão autorizou os juízos de origem a considerar problemas relacionados à administração do sistema educacional. Encarregou os magistrados de primeiro grau de avaliar a adequação das condições físicas das escolas, do sistema de transporte escolar, da distribuição de pessoal e da definição geográfica de distritos escolares. E orientou esses juízos a utilizar medidas flexíveis, ajustáveis e aderentes às necessidades de cada caso para a criação de um sistema racialmente neutro.

Segundo o autor (2019, p. 33), a *Brown II* apresenta todas as características essenciais daquilo que se convencionou chamar *public interest litigation*:

uma demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais abstratos cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma global de uma instituição social; cuja implementação exige ações que se protraem no tempo; conduzida por juiz e partes em cooperação.

Interessante notar como são identificáveis as mesmas ou semelhantes características nos processos estruturais, sobretudo a sua condução pelo julgador em cooperação com as partes e demais interessados. Sob esse prisma, uma das premissas utilizadas pelo Projeto de Lei n.º 3/2025 se refere à previsão do método dialógico para a condução do processo estrutural. Como vimos, esse método está intrinsecamente relacionado à própria natureza do procedimento, que pressupõe diálogos institucionais e a correspondência entre diversos atores para a interferência em políticas públicas. Pretende-se, assim, a ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados pelo caso. Nas palavras de Owen Fiss (1982, p. 121):

Essa nova forma de adjudicação é amplamente definida por duas características. A primeira é a consciência de que a principal ameaça aos nossos valores constitucionais não é representada por indivíduos, mas pelo funcionamento de organizações de grande escala — as burocracias do Estado moderno. Em segundo lugar, esse novo modo de litígio reflete a percepção de que, a menos que as organizações que ameaçam esses valores sejam reestruturadas, essas ameaças aos valores constitucionais não poderão — e não serão — eliminadas. Para esse esforço reconstrutivo, o universo tradicional de remédios jurídicos — como a sentença indenizatória ou a ação penal — revela-se inadequado.

Nesse contexto, inevitável trabalharmos com a teoria das capacidades institucionais. Segundo Sunstein e Vermeule (2002, p. 3), instituições possuem papéis específicos a desempenhar, com habilidades e limitações distintas. Enquanto a maioria das teorias interpretativas proeminentes trabalhavam com uma visão idealizada, e até mesmo heroica, das capacidades judiciais, por outro lado, tinham como corolário uma visão cínica das capacidades do Legislativo e do Executivo. Clève e Lorenzetto (2016, p. 150) demonstram que ao se admitir que juízes não possam vir a atingir a perfeição traçada nas teorias normativas, abre-se a possibilidade para argumentos de cunho institucional.

Diante desse cenário, Sunstein e Vermeule (2002, p. 29) cunharam o termo “cegueira institucional” (*institutional blindness*), que apontaram ser uma condição pervasiva no sistema de justiça. Segundo os autores (2002, p. 36), essa cegueira representa a interpretação rígida, mecânica ou formalista, com atenção insuficiente à história, à política e às nuances do caso em comento. Por outro lado, a “sensibilidade institucional” (*institutional sensitivity*) permite a multiplicidade de intérpretes e a deferência do julgador aos demais Poderes.

A teoria das capacidades institucionais de Sunstein e Vermeule se conecta com a teoria da sociedade aberta dos intérpretes, de Peter Häberle. Segundo essa teoria, no processo de interpretação constitucional, “estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (Häberle, 2002, p. 13). Como se nota, ambas as teorias reforçam a ideia de que a participação dos interessados representam verdadeira democratização que legitima a atividade jurisdicional.

Roberto Gargarella segue a mesma trilha. Para o autor, a ideia do diálogo democrático vem alcançando prestígio significativo nas ciências sociais e se demonstra uma solução atrativa para os problemas complexos da democracia contemporânea. “A proposta de que os diferentes poderes de governo alcancem acordos ‘conversacionais’ afasta o medo e as críticas relacionadas com a ‘imposição’ de soluções ‘vindas de cima’, que às vezes é associado com o controle de constitucionalidade” (2016, p. 40). Nesse sentido, o constitucionalismo dialógico requer que repensemos a estrutura institucional para favorecer o intercâmbio de razões. Segundo o autor, “uma defesa apropriada do constitucionalismo dialógico deve nos levar a promover uma organização estrutural diferente, capaz de deixar para trás a tradicional estrutura dos *checks and balances*” (2016, p. 41).

Neste ponto, segundo Vitorelli e Garcia (2024, p. 2-3), o processo estrutural se aproxima do conceito de *town meeting* (ou “reunião da cidade”), refletindo “a tentativa de construção de um processo como uma ampla arena de *debate*, rompendo, inevitavelmente, afinidades com o processo civil tradicional, bipolar, individual, composto por sujeitos ‘donos dos seus direitos’ e consolidado por uma resistente arena de *combate*” (grifo nosso).

Essa ideia se traduz em diversas previsões do projeto de lei (Brasil, 2025),⁵ mas especialmente no art. 2º, incisos III, IV e XI, com as seguintes normas fundamentais:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

(...)

III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada

IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

V - ampla publicidade e transparência;

(...)

XI - boa-fé e cooperação.

Ademais, no art. 8º do projeto, em que estão expressas as técnicas processuais disponíveis à autoridade judiciária, observamos um claro prestígio à realização de audiências, consultas técnicas e comunitárias, além de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio:

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

(...)

X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de

⁵ Vide art. 6º, § 2º e art. 9º, §§ 4º, 5º e 6º.

que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e

XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia (Brasil, 2025).

Além disso, extrai-se a relevante norma fundamental do inciso VII do art. 2º da proposta legislativa: “VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)” (Brasil, 2025). Nesse sentido, preveem os referidos artigos do Código de Processo Civil (CPC):

Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:

I - à tutela provisória de urgência;

II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III ;

III - à decisão prevista no art. 701 .

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício (Brasil, 2015).

Privilegia-se, desse modo, o contraditório efetivo, consagrado também pelo princípio de dialogicidade estabelecido pelo projeto.

Como se observa, o projeto de lei reflete as considerações antes expostas. A sua redação deixa claro como a comissão de juristas responsável pela sua elaboração estava atenta às discussões contemporâneas sobre diálogo institucional, ao princípio democrático e ao novo modelo de relação entre os Poderes. Trata-se de marca fundamental para um processo estrutural bem desenhado, afastando o solipsismo judicial e aproximando-se da cooperação e do diálogo entre os interessados.

Vitorelli e Garcia (2024, p. 6) apontam que a ideia de condução dialógica já vem sendo utilizada na prática, como ocorreu no caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará, em que os juízes federais desenvolveram o método cunhado “passando o martelo adiante”. Nesse processo estrutural, foram realizadas sucessivas audiências, totalizando mais de vinte, que resultaram na criação de um “sistema integrado de cirurgia” disponível na internet e na classificação do processo no 16º Prêmio Inovare.

Outro exemplo de condução dialógica do processo foi a cooperação judiciária empregada no caso Mariana, que se assemelha à lógica utilizada pela Suprema Corte dos

Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education*, como vimos acima. Em que pese as discussões sobre a sua caracterização como um processo estrutural ou não, após o acordo celebrado no STF, as ações de monitoramento foram delegadas ao TRF6, em razão da experiência acumulada deste Tribunal com as questões relativas ao caso. Segundo Mendes *et al.* (no prelo), no caso Mariana, “a atuação do STF como mediador institucional reforçou a importância de uma abordagem dialógica e cooperativa, com a ampla participação social e a garantia de tratamento adequado à comunidade atingida.”

Nesse sentido, o processo estrutural permite que o Poder Judiciário, em situações de desconformidade que afetam direitos fundamentais, convoque uma abordagem mais colaborativa, envolvendo múltiplos stakeholders, para alcançar soluções adaptáveis e contextualmente sensíveis (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Como se demonstra, o método dialógico representa a transformação do julgador de uma figura impositiva para uma figura colaborativa e, talvez possa-se dizer, educativa: tanto se coloca em posição de aluno interessado em compreender como solucionar um problema público de forma estruturada, criativa e duradoura; quanto assume uma “missão educativa”, como um *teacher to the citizenry*, na teoria de Bickel (1986, p. 202):

Instituições — entre elas, a Suprema Corte — podem exercer uma influência imensa. Ela pode até não conseguir empregar plenamente seu poder máximo como órgão de governo encarregado de traduzir princípios em normas jurídicas positivas; mas isso não significa que deva abandonar seu papel concomitante de “educadora da cidadania”. O poder ao qual Marshall legitimamente aspirou não representa toda a medida da autoridade da Corte em nossos dias. E os argumentos da Corte não precisam ser obrigatórios para serem convincentes.

Segundo o autor, o papel da Corte, e sua *raison d’être*, é evoluir “para preservar, proteger e defender” o princípio. Se, ao final, as instituições políticas insistirem em uma linha de ação que não pode ser conciliada com os princípios constitucionais, não cabe à Corte sancioná-la — ainda que o faça de forma ambígua ou disfarçada.

4. A PRIMAZIA DA CONSENSUALIDADE

Se a solução consensual é a opção mais desejável em um processo individual de natureza bipolar e interesses facilmente identificáveis, no processo estrutural a busca pelo acordo é ainda mais necessária (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 115). Antônio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha (2016, p. 2) apontam que, contemporaneamente, a conciliação deixa de ser vista como meio *alternativo* de solução de conflitos para ocupar o

papel de meio *adequado* para solução de conflitos, na medida em que existem demandas que serão mais adequadamente resolvidas pelo consenso. Isso porque o comum acordo entre todos os múltiplos interessados em um processo estrutural é mais capaz de gerar soluções duradouras e com segurança jurídica para todos. Nesse sentido, Sturm (1991, p. 1355) aponta que a consensualidade favorece a construção de soluções mais sustentáveis.

Sob esse prisma, a prevenção e a resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente, são normas fundamentais do processo estrutural, previstas no art. 2º, inciso I, do Projeto de Lei n. 3/2025. Nessa linha, observamos a intrínseca relação entre a consensualidade e a cooperação (ou o método dialógico). Como apontam Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2021, p. 5):

A questão decorre da própria constatação de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, podendo por isso produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Poder Judiciário. A solução negociada, assim, poderia oferecer claras vantagens, prestando-se como instrumento mais aderente às possibilidades e às necessidades dos interessados e do problema examinado.

No caso Mariana, por exemplo, Mendes *et al.* (no prelo) expõem que intervenções jurisdicionais no âmbito local mostraram-se insuficientes para solucionar o problema até o acordo celebrado e homologado no STF. Segundo os autores, “a repactuação do acordo, mediada pelo CNJ e homologada pelo STF, representou um avanço significativo ao estabelecer um marco reparatório mais abrangente e inclusivo” (no prelo). Ademais, prestigiando a relação entre consensualidade e cooperação, “o acordo destacou-se por seu caráter consensual e pela capacidade de reunir múltiplos atores em torno de uma solução conjunta” (no prelo).

Nesse contexto, tal qual o imperativo de cooperação, a consensualidade também aparece em diversos outros dispositivos do projeto. Logo no primeiro artigo, o § 3º deixa clara a possibilidade de resolução de demandas estruturais por meio de termos de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva.

No art. 10, é expressamente determinado: “Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados” (Brasil, 2025). E para obtenção do consenso, o artigo prevê uma série de mecanismos disponíveis à autoridade judiciária, inclusive estipulando que as decisões de tutela provisória tomadas sem oitiva das partes no curso do processo estrutural serão excepcionais:

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§ 3º O juiz adotará medidas para coibir comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição

§ 4º As decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2025).

A primazia da consensualidade é prevista até mesmo para o reconhecimento da natureza estrutural da demanda: segundo o art. 6º do projeto, “o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial” (Brasil, 2025). Além disso, os parágrafos subsequentes deixam claro que o caráter estrutural somente será reconhecido por decisão judicial caso esgotadas todas as tentativas de consenso (§§ 2º e 3º do art. 6º). Outrossim, uma vez definido o objeto da atuação estrutural, este só poderá ser alterado mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz (§ 1º do art. 7º).

Vale ressaltar também que o PL não estabeleceu uma fórmula estanque a ser observada para a celebração de acordos em litígios estruturais. Mendes *et al* (no prelo) explicam que isso se dá “justamente em razão das peculiaridades que envolvem cada um dos casos. Assim, o magistrado acaba por adotar uma postura mais experimentalista”. Desse modo, nota-se a escolha da proposta legislativa em conferir um maior grau de experimentação ao julgador.

5. COMPETÊNCIA

O art. 3º do Projeto de Lei n. 3/2025 prevê a seguinte regra de competência: “Art. 3º É competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito”. No caso de haver várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, observada a prevenção (art. 3º, § 1º, inciso I). Se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente (art. 3º, § 1º, inciso II). E se os fatos refletirem dimensão nacional, a abranger mais

de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção (art. 3º, § 1º, inciso III).

Uma das maiores incertezas geradas pela falta de regulamentação dos processos estruturais é a multiplicidade de instâncias decisórias a respeito dos problemas estruturais. Como se observa, o projeto busca amenizar essa insegurança pelo estabelecimento de prevenção e, portanto, concentração das discussões em um único juízo, além de estabelecer preferência à competência das capitais, mais estruturadas para lidar com esse tipo de processo.

De toda sorte, na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos art. 67 a 69 do CPC (v. art. 3º, § 4º, do PL 3/2025). Nesse sentido, não é excluída a intervenção das comarcas de interiores por vezes mais próximas à realidade do caso.

Ademais, o PL também faz menção à hipótese de processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural. Nesse caso, estabeleceu que esses processos serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas (art. 3º, § 2º), com o objetivo de evitar decisões ou mesmo planos de ação conflitantes. E caso haja divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, o PL determinou a aplicação das disposições sobre conflito de competência previstas nos art. 951 a 959 do CPC (art. 3º, § 3º).

Um ponto que merece reflexão é a previsão da competência do juízo do Distrito Federal, pela simples circunstância de o litígio envolver mais de um Estado da Federação (art. 3º, § 1º, III). Se o litígio não atingiu diretamente o DF, não há razão para se abrir a unidade federativa como uma opção de *forum shopping* para os autores. Imagine-se, por exemplo, um litígio cujos fatos ocorram apenas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Faria sentido que a Justiça do Distrito Federal julgasse uma demanda com tamanho afastamento das relações materiais que seriam analisadas? A faculdade de escolha do Distrito Federal, quando esta unidade federativa não foi alcançada pelos fatos, deve ser objeto de maiores discussões e aprofundamento.

Ademais, como se observa, o projeto não previu a criação de varas especializadas para litígios estruturais. Sobre esse tópico, Andréa, França e Casimiro (2024, p. 8) consideram que a competência adequada nos processos estruturais somente seria atingida se pensada em

conjunto com a eficiência e, para tanto, seria importante vislumbrar a possibilidade de que, se em um litígio o juiz não tiver expertise para a prática de um ou alguns atos processuais, outro pudesse assumir a sua prática. Todavia, pode-se argumentar que essa ideia estaria abarcada, de certa maneira, pelo prestígio à cooperação judiciária prevista em diversos dispositivos do projeto.

Outro ponto importante a se destacar é o disposto no art. 4º, inciso I, do PL, que prevê, de forma inédita no processo civil, a possibilidade de julgamentos colegiados em primeira instância: “Art. 4º O juiz poderá, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal, entre outras providências: I - designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada”. Tal previsão é uma interessante flexibilização do procedimento, especialmente para demandas complexas, que, como visto, se beneficiam do processo mais dialógico possível. Ademais, o julgamento colegiado também proporciona maior proteção aos magistrados, à medida que minimiza questionamentos quanto à imparcialidade das decisões sobre a política pública objeto do caso.

6. LEGITIMIDADE

No processo estrutural, a legitimidade deve ser analisada sob duas perspectivas principais: a capacidade institucional e a representatividade social (Mendes *et al*, no prelo). A capacidade institucional refere-se, como aponta Vitorelli (2018, p. 14), à capacidade de articulação estratégica dos entes envolvidos nas negociações, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e órgãos reguladores. Esses atores devem demonstrar competência para conduzir negociações complexas e promover a implementação de soluções consistentes com os marcos legais aplicáveis. Sob outro prisma, a representatividade social pode ser entendida como a capacidade do representante de refletir as necessidades e expectativas das comunidades diretamente afetadas, assegurando que suas demandas sejam incorporadas ao processo decisório (Arenhart e Osna, 2021, p. 9).

O Projeto de Lei n.º 3/2025 não prevê um rol de legitimados específicos para a propositura do processo estrutural. Permanecem aplicáveis as regras de legitimidade previstas no Código de Processo Civil e leis esparsas. No que toca ao processo coletivo, note-se os legitimados alçados pelo próprio texto constitucional (v. art. 5º, LXX e LXXIII; art. 129, III), assim como pelo Código de Defesa do Consumidor (v. art. 82) e pelas leis de Ação Civil Pública

(v. art. 5º), da Ação Popular (v. art. 1º e art. 19, § 2º), do Mandado de Injunção (v. art. 12) e do Mandado de Segurança (v. art. 21).

Não obstante, há uma atenção especial quanto à legitimidade, permitindo, por um lado, o seu controle rigoroso pelo magistrado e, por outro, que seja regularizada a legitimidade, sem que isso implique a extinção do processo. Nos §§ 3º e 4º do art. 5º, foi expressamente previsto:

§ 3º O processo estrutural não será extinto por defeito de legitimidade ou de capacidade processual adequada da parte autora, sem que antes se dê a oportunidade a outro legitimado de assumir a demanda, competindo ao magistrado promover a intimação dos possíveis representantes adequados para prosseguirem com o processo.
§ 4º O processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na atuação estrutural buscada

Esses são exemplos práticos das normas fundamentais expostas nos incisos VII e X do art. 2º do projeto, que dispõem sobre a “flexibilidade do procedimento” (inciso VII) e a “instrumentalidade das formas” (inciso X).

7. PRIMEIRA FASE DO PROCESSO: IDENTIFICAÇÃO DO CARÁTER ESTRUTURAL DO LITÍGIO

Sobre o aspecto precedimental, Vitorelli (2018, p. 10) explica que o processo estrutural será propulsionado por decisões judiciais que imporão obrigações de fazer com o objetivo de remodelar as instituições consideradas deficitárias. Nessa linha, Arenhart (2013, p. 6) esclarece que a decisão estrutural principal é seguida de inúmeras outras decisões judiciais que têm por objetivo resolver os problemas decorrentes da implementação das decisões anteriores, o que o autor denomina de “*provimentos em cascata*”, vez que a decisão subsequente é fruto da decisão anterior. Por sua vez, Cirne e Santos (2023, p. 264-265) esclarecem que os provimentos em cascata são necessários pois se prolongam no tempo e requerem a participação ativa de todos os entes envolvidos, à medida que o objetivo do processo estrutural é fornecer uma tutela jurisdicional tanto eficaz quanto duradoura.

O processo estrutural, portanto, ocorre de maneira bifásica: em um primeiro momento, o julgador reconhece o estado de desconformidade; determina o estado ideal de coisas que se pretende implementar; e estabelece o modo pelo qual esse resultado será alcançado (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 108).

Partindo dessas premissas, o Projeto de Lei n.º 3/2025 prevê um incidente processual específico para a identificação da natureza estrutural do litígio. Segundo o art. 5º: “o autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser”. Feito isso, ao apreciar a petição inicial, o juiz poderá, segundo o § 1º do referido artigo:

- I - determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;
- II - rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento adequado; ou
- III - determinar a citação do réu e, se for o caso, a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise do caráter estrutural do processo.

Na sequência, “o réu será citado para, no prazo nunca inferior a 15 dias nem superior a 30 dias, manifestar-se sobre o caráter estrutural do processo, não incidindo a preclusão sobre as demais questões suscitadas pelo autor” (§ 2º). Note-se que não só o réu possui um prazo alargado em relação ao procedimento comum, como também terá outro momento de manifestação para tratar de outras questões que não versem sobre o caráter estrutural do litígio. A discussão inicial versará apenas sobre a existência ou não de um litígio estrutural, que definirá o procedimento a ser seguido.

Ademais, também é possível que “qualquer das partes e demais interessados que participe do processo” indique “a natureza estrutural do litígio, devendo todos ser intimados para, no prazo de 15 dias, manifestarem-se a respeito dessa alegação” (§ 5º). Conforme antes mencionado, o processo estrutural “possui como característica a policêntrica de interesses e a multipolaridade de sujeitos envolvidos, ante a complexidade da causa que o enseja.” (Cirne; Julião, 2024, p. 215)

Importa destacar que, tratando-se de processo individual em que se identifique caráter estrutural, o § 6º do art. 5º estabelece que o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva.

Nesse sentido, o projeto de lei prefere a comunicação de legitimados à propositura da demanda estrutural do que a solução de coletivização de processos individuais. Trata-se de postura adequada, lembrando que, à época de elaboração do CPC de 2015, previu-se a possibilidade de conversão, pelo juízo, de uma ação individual em coletiva, mediante requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública (v. art. 333). No entanto, tal

dispositivo foi vetado pela Presidência da República com a justificativa de que poderia vir a permitir a conversão de ações individuais em coletivas de forma pouco criteriosa, em prejuízo da autonomia e dos interesses das partes envolvidas.

Dando seguimento, conforme já apresentamos no tópico sobre a “primazia da consensualidade” neste artigo, a proposta legislativa estabelece que o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial (art. 6º). Sobre a questão, foi previsto que, na ausência de consensualidade, o juiz prezarão pelo método dialógico e pela cooperação para fundamentar o seu posicionamento (v. §§ 2º e 3º do art. 6º). Nesse sentido, a justificativa do projeto esclarece que “valoriza-se o consenso entre as partes, mas, se ele não existir, é o caso de ampliação do contraditório, a fim de que a decisão seja subsidiada pela maior quantidade de informação possível, de acordo com as necessidades do caso.”

Ademais, para reconhecer o caráter estrutural do litígio, segundo o § 4º do art. 6º, o juiz deverá considerar, entre outros elementos, os seguintes: “a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes”. E uma vez reconhecido ou rejeitado o caráter estrutural do litígio, o réu será intimado para, querendo, oferecer contestação (§ 5º), em respeito ao contraditório efetivo.

Ato contínuo, a decisão que atribuir caráter estrutural ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual (art. 7º). Desse modo, o objeto da atuação estrutural deve ser específico, pois, como vimos, não se pode falar de uma intervenção judicial desprovida de parâmetros, podendo ser alterado o objeto litigioso apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz (art. 7º, § 1º). Demonstra-se, nessa premissa, mais um exemplo da máxima de primazia da consensualidade trazida pelo projeto de lei. Ademais, no que toca à possibilidade de alteração do objeto da ação, nota-se como o projeto estabeleceu que só poderá ocorrer mediante consenso entre as partes, impossibilitando que proponham alterações diversas e sugeridas por qualquer dos múltiplos interessados no processo ou mesmo de ofício pelo juiz. A justificativa do projeto é clara: “Isso impede processos estruturais que se eternizem por estarem, a cada momento, mudando de enfoque.”

Estabelecido o caráter estrutural do processo, o projeto, guiado novamente pela consensualidade e dialogicidade, prevê no seu art. 8º que o juiz deverá, com a participação das

partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

- I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;
- II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;
- III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;
- IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;
- V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;
- VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;
- VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;
- VIII - decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;
- IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou da rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;
- X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e
- XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.

Por sua vez, a justificativa do projeto esclarece que as técnicas processuais estão organizadas em: “técnicas de participação (incisos I a III), técnicas de gerenciamento (incisos IV e V), técnicas de instrução (incisos VI e VII), técnicas de decisão (inciso VII), técnicas de publicidade (incisos IX e X) e técnicas de cooperação (inciso XI).”

Finalmente, uma vez decididas as questões alegadas pelo réu e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural (art. 9º), marcando o início da segunda fase do procedimento.

8. SEGUNDA FASE DO PROCESSO: IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO, MONITORAMENTO E MOMENTO DE EXTINÇÃO DO PROCESSO

A segunda fase do processo estrutural representa, de forma mais contundente, a aproximação do Judiciário com a Administração Pública e, segundo a justificativa do PL,

“expressa o aspecto mais importante do processo estrutural”. É justamente na elaboração do plano de ação e na sua implementação que a autoridade judiciária se insere na execução das políticas públicas e promove o monitoramento das condutas estatais. Por sua vez, a atuação estrutural deve ser pensada de forma gradual e prospectiva, tendo sempre em mente a necessidade de se garantir a segurança jurídica para todos os impactados pelo processo.

Neste momento, cabe ao julgador coordenar a implementação das medidas necessárias para redesenhar as falhas estruturais apontadas, norteando a forma ideal para o alcance das metas a serem estabelecidas em conjunto com os interessados. Cirne e Santos (2023, p. 264) explicam que, na oportunidade, cabe ao Poder Judiciário fornecer a arquitetura para comparar e construir soluções e paradigmas, chamando a atenção para o problema estrutural definido no caso, encorajando as partes interessadas a avaliarem seu significado e causa, e, assim, estimulando a resolução.

Neste ponto, importa destacar a necessidade de que a autoridade judiciária tenha à sua disposição corpo técnico especializado para o remodelamento da política pública em discussão. Assim, o Judiciário pode e deve fazer uso do método dialógico para contar com a cooperação de entidades fiscalizatórias, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, no âmbito federal.

No STF, com a criação do NUPEC, restou estabelecido que é justamente este corpo técnico que auxiliará o Tribunal na elaboração do plano de ação e na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas. Por sua vez, os art. 5º e 6º da Resolução 790/22 dispõem que tal plano deverá ser reavaliado de seis em seis meses, no máximo, a fim de verificar eventual necessidade de reformulação, levando em consideração a flexibilidade necessária ao processo estrutural.

Nesse contexto, a segunda fase se relaciona com os elementos caracterizadores dos problemas estruturais: prospectividade (art. 1º, § 1º, III, do PL), natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias (art. 1º, § 1º, IV, do PL), complexidade (art. 1º, § 1º, V, do PL) e a intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (art. 1º, § 1º, VII, do PL). De igual modo, as normas fundamentais do projeto de lei também foram pensadas para orientar a condução do magistrado já na segunda fase do processo estrutural:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

(...)

II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

(...)

VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

(...)

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável (Brasil, 2025).

Como se vê, o projeto estabeleceu como norma fundamental e princípio orientador do plano de ação a sua compatibilização com as capacidades institucionais dos Poderes e dos agentes tomadores de decisão envolvidos. Problemas estruturais demandam intervenções orçamentárias, *i.e.* a alocação e a realocação de recursos públicos, sendo um dos principais fatores de complexidade do processo estrutural. Esse problema foi amplamente exposto nas audiências públicas para elaboração do PL, merecendo destaque as importantes contribuições apresentadas pela AGU.

Na sequência, é perceptível como o projeto de lei dispendeu significativos esforços para delimitar o conteúdo e a organização coordenada do plano de ação estrutural. Com efeito, resolve problemas práticos de processos estruturais que são percebidos na atualidade, como a alteração do objeto, das metas e indicadores da atuação estrutural; o monitoramento ilimitado das medidas e a imprevisibilidade do término da atuação. Vejamos.

Em primeiro lugar, diferentemente do objeto da atuação estrutural que só pode ser alterado mediante acordo entre as partes (§ 1º, art. 7º), as metas e indicadores da atuação estrutural, que fazem parte da fase do plano de ação, podem ser alterados de comum acordo pelas partes ou também por decisão judicial, com base em: (i) fatos supervenientes; (ii) novas informações; ou (iii) diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no art. 6º do projeto (§ 2º, art. 7º).

O art. 9º do projeto estabelece as regras especificamente voltadas à condução da segunda fase do processo: a elaboração do plano de atuação estrutural. Logo no início, o § 1º já demonstra a deferência do projeto de lei às capacidades institucionais de cada ente envolvido:

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas (Brasil, 2025).

Por sua vez, o § 2º demonstra novamente o interesse do projeto na adoção do método dialógico: “§ 2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado” (Brasil, 2025).

Postas essas premissas, o § 3º descreve o conteúdo do plano de atuação estrutural:

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

- I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;
- II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;
- III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;
- IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;
- V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;
- VI - metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas;
- VII - designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;
- VIII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo; e
- IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis (Brasil, 2025).

No detalhe, merece destaque o inciso VIII, que demonstra a preocupação do PL com a extinção do processo estrutural. A sua duração excessiva foi uma das pautas mais debatidas nas audiências públicas de elaboração do projeto, questionando-se até quando a autoridade judiciária se manterá intervindo em políticas públicas. Nesse contexto, o PL tem o mérito de prever que devem ser estabelecidos “prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo” (Brasil, 2025). Intenta-se harmonizar o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88) com a complexidade do litígio estrutural. “Em outras palavras: ao mesmo tempo em que o processo não deve se arrastar por décadas sem solução, também não pode ser resolvido de forma açodada, sob pena de completa inefetividade” (Andréa; França; Casimiro, 2024, p. 6)

Não obstante, apesar de o projeto exigir prazos e indicadores, não foram contempladas outras sugestões da doutrina sobre a duração do processo. Por exemplo, Andréa, França e Casimiro (2024, p. 7) defendem que, para maior efetividade no andamento do processo estrutural, é preciso superar a imposição de metas pelo CNJ. Os autores explicam que cabe repensar a burocracia da administração judiciária para incorporar em sua racionalidade processos que demandam uma lógica de trâmite prolongado – nesses casos, a celeridade deveria ceder à eficiência.

Ademais, importante jogar luzes também no inciso IX, que trata de recursos orçamentários. Conforme destacado anteriormente, a preocupação da interferência do juízo na programação orçamentária do Estado foi amplamente debatida nas audiências públicas de

elaboração do PL. No entanto, o que se nota da redação do projeto é um endereçamento insuficiente à questão, à medida que parte da premissa que é possível ao julgador, diretamente, determinar medidas atinentes ao orçamento público. Nesse contexto, é de se refletir sobre a necessidade de uma regulamentação mais detalhada a respeito de matérias orçamentárias, evitando-se um quadro de insegurança jurídica sobre o assunto.

Em seguida, o § 4º estabelece que o plano será elaborado de maneira progressiva e sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados. O § 5º reforça o dever da autoridade judiciária em promover o diálogo entre as partes e interessados, uma vez apresentada a versão inicial do plano. E, após preenchidos os elementos dispostos no § 3º, o juízo deverá marcar audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso (§ 6º). Vale ressaltar que, em observância ao princípio da flexibilidade e ao caráter prospectivo, fica claro no projeto a continuidade e o prolongamento necessário aos processos estruturais, nos termos do § 5º do art. 10:

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2025).

Nesse sentido, dispõe o art. 11 que o monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma que trata o art. 9º, § 3º, VIII, sobre o qual discorreremos no detalhe anteriormente. Na justificativa do projeto, é explicado que “o art. 11 contempla uma preocupação central dos acadêmicos, que é a necessidade de dar concretude ao marco de encerramento do processo estrutural” (Brasil, 2025). Nesse sentido, “propõe-se que devem ser definidos indicadores específicos para essa finalidade” (Brasil, 2025).

Para Mendes *et al* (no prelo), a supervisão judicial deve incluir a verificação da representatividade dos atores envolvidos, a análise da compatibilidade do acordo com os objetivos do processo e a criação de mecanismos de monitoramento contínuo para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas. Nessa linha, relatórios regulares, audiências públicas e a transparência na execução das medidas são elementos indispensáveis para a manutenção da

legitimidade e da confiança social nos acordos celebrados (Didier Jr.; Zaneti Jr.;Oliveira, 2020, p. 122).

Além disso, Piovesan e Hernandes (2024, p. 5) apontam que a fase de implementação das decisões estruturais é efetivada por meio de duas principais técnicas em geral utilizadas pelos tribunais: as técnicas de monitoramento, que implicam um modelo de gerenciamento judicial (*managerial model*), e as técnicas de cumprimento ou execução, que conduzem a um modelo executório (*enforcement model*). Como se nota, o PL possui o mérito de trazer diversas previsões para balizar o gerenciamento judicial, mas possui alguma lacuna no que toca às técnicas sancionatórias e coercitivas para a implementação da decisão estrutural.

Sobre o tema, os autores (2024, p. 6) explicam que as técnicas de cumprimento ou de execução mais utilizadas são submeter a instituição recalcitrante à recuperação ou à intervenção judicial, a realização de audiências, a fixação de prazos para o cumprimento, a aplicação de multas e a previsão de crime de desobediência à ordem judicial. Em tempo, Piovesan e Hernandes observaram que, no geral, a técnica de cumprimento aplicada pelo STF é o estabelecimento de prazos de cumprimento especificados na decisão, algo também previsto pelo PL. No entanto, em nenhuma das decisões em litígios estruturais no STF analisadas pelos autores foram estipuladas medidas mais rígidas e de caráter sancionador. Já nos Estados Unidos, nos processos estruturais analisados pelos autores, foi notória a imposição de multas e crime de desobediência à ordem judicial em caso de recalcitrância voluntária no cumprimento das ordens estabelecidas no caso.

Nesse contexto, questiona-se o porquê da falta de modelos sancionatórios tanto no projeto de lei quanto na prática jurisprudencial do Supremo. Haveria uma reticência da cultura jurídica brasileira em permitir uma imposição mais contundente do Judiciário na reformulação de políticas públicas? Por óbvio, a busca pelo consenso é o modelo ideal para a construção de soluções duradouras e para um melhor *enforcement* da decisão estrutural. Contudo, na sua falta, vale amadurecer a questão da compatibilidade entre o método dialógico e a previsão de medidas sancionatórias, em última instância, para garantir a efetivação dos direitos fundamentais violados e a credibilidade do processo como um todo.

9. DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS NO PROCESSO ESTRUTURAL

Cumprir destacar, ainda, interessante inovação na proposta legislativa no que toca às decisões interlocutórias no processo estrutural. Prevê o art. 12, *caput*, do PL, que “das decisões interlocutórias proferidas no processo estrutural caberá agravo de instrumento” (Brasil, 2025). Em seguida, o § 1º dispõe que, ao julgamento do agravo de instrumento da decisão que reconhece ou rejeita o caráter estrutural do litígio, aplica-se o disposto nos art. 937 e 942 do CPC (Brasil, 2025).

O artigo chama atenção, na linha de flexibilização do procedimento, ao prever a possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra todas as decisões interlocutórias, diferentemente do que ocorre no procedimento comum. Na justificativa do projeto, considera-se que “o art. 12 amplia a recorribilidade das decisões do processo estrutural, de modo a evitar que o juízo singular possa, sem revisão, causar prejuízos significativos às partes”. Nesse sentido, destaca-se que “a revisão é a garantia de que o processo estrutural, quando não consensual, será passível de supervisão pelo órgão competente” (Brasil, 2025).

Além disso, o PL garante, em todos os agravos, a possibilidade de sustentação oral e de ampliação do colegiado, conferindo maior abertura em relação ao procedimento comum em razão da relevância e complexidade do processo estrutural.

CONCLUSÃO

Este estudo se propôs a traçar um panorama sobre os principais pontos do Projeto de Lei n. 3/2025 e as suas inovações na regulamentação dos processos estruturais. Desse modo, delimitou-se o escopo de aplicação do PL e, a partir das premissas expostas, discorreu-se a respeito do novo modelo de relação entre os Poderes e a necessidade de intervenção judicial em políticas públicas para garantia de direitos fundamentais.

Na sequência, foram tecidas considerações sobre o método dialógico e a primazia da consensualidade nos processos estruturais para, em um segundo momento, serem examinadas as principais inovações processuais trazidas pelo projeto, a exemplo do procedimento diferenciado, das fases do processo, das definições sobre competência e legitimidade, das formas de identificação do caráter estrutural do litígio, da implementação e do monitoramento dos planos de ação, do momento de extinção do processo, além das previsões especiais conferidas às decisões interlocutórias no contexto estrutural.

Ao longo da análise, destacaram-se tanto os avanços importantes do projeto, como também os pontos de crítica que merecem maior debate, como questões relacionadas a competência, intervenções orçamentárias, âmbito de aplicação da lei, ineficácia das decisões estruturais etc. Espera-se que essas primeiras reflexões sejam úteis ao aperfeiçoamento do projeto que atualmente tramita no Congresso e que sirva de estímulo à academia para a reflexão e aprofundamento sobre essa tão necessária regulamentação legislativa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. A construção multipolar de políticas públicas sonegadas: a poliarquia e o processo coletivo estrutural na implementação de direitos fundamentais. *Revista de Processo*, v. 360/2025, p. 273-292, fev. 2025.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. A viabilidade do processo estrutural e seus três principais obstáculos: demora, competência e efetividade. *Revista de Processo*, v. 351, p. 245-263, maio 2024.

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

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *Revista de Processo*, v. 316, p. 239-272, jun. 2021.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 1st. ed. New Heaven: Yale University Press, 1986.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 790, de 2022. Dispõe sobre a indicação de processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=790/2022>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 1965.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jun. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 3, de 2025*. Dispõe sobre as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC*. [S.l.]: STF; NUPEC, [2025]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 684.612-RJ, Tema 698. Relator: Min. Flávio Dino. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&numeroTema=698>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno*. Disponível em: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 maio 2025.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação Direta ou Resolução Colaborativa de Disputas (Collaborative Law): “Mediação sem Mediador”. *Revista de Processo*, v. 259, p. 471-489, set. 2016.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Defesa do meio ambiente e do clima: a contribuição da AGU para uma construção coletiva*. [S.l.]: Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/defesa-do-meio-ambiente-e-do-clima-a-contribuicao-da-agu-para-uma-construcao-coletiva>. Acesso em: 15 maio 2025.

CIRNE, Mariana Barbosa; JULIÃO, Janaína Aparecida. Processo estrutural e os direitos das pessoas atingidas pelo desastre da barragem em Brumadinho. In: XXXI Congresso Nacional do Conpedi. *Anais eletrônicos...* Direito e Sustentabilidade I. Brasília, DF: CONPEDI, 2024.

CROSS, Frank; LINDQUIST, Stefanie. The Scientific Study of Judicial Activism. *Minnesota Law Review*, v. 652, 2007.

DIDIER, JR.; Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 126-129, maio 2020.

FISS, Owen M. The social and political foundations of adjudication. *Law and Human Behavior*, v. 6, n. 2, 1982.

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75.

GASTAL, Alexandre; SCHÖNHOFEN, Vivian. Processo estrutural, ativismo judicial e diálogos institucionais. *Revista de Processo*, v. 353/2024, p. 241-268, jul. 2024.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

INNERARITY, Daniel. *Una teoria de la democracia compleja*: Gobernar em el siglo XXI. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

LORENZETTO, Bruno Meneses; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. *Rev. Direitos Fundam. Democ.*, v. 19, n. 19, p. 131-168, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos Internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Juspodivm, 2020a.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. *Civil Procedure Review*, v. 11, n. 2, p. 11-67, 2020b.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de; CHADY, Caio Salim Soares; ARAUJO, Keylla Thalita. *Consensualidade nos processos estruturais*: lições do caso Mariana. Artigo no prelo, encaminhado à Revista de Direito Público. [S.l.]: [s.n.], [2025a].

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *O Supremo Tribunal Federal*: conhecendo as formas de acesso, os circuitos internos e a força dos precedentes da Suprema Corte brasileira. Livro no prelo, submetido à Universidade de Salamanca, como requisito de conclusão de estágio de pós-doutorado. (Manuscrito não publicado). [S.l.]: [s.n.], [2025b].

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*, v. 353, p. 293-322, jul. 2024.

SANTOS, Alexander Fabiano Ribeiro; CIRNE, Mariana Barbosa. Processo estrutural como meio de legitimação da intervenção judicial em políticas públicas: uma análise da decisão no RE 684612/RJ. In: XXX Congresso Nacional do Conpedi. *Anais eletrônicos...* Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Fortaleza, CE: CONPEDI, 2023.

SANTOS, Yago Nunes dos; BISPO, Verônica de Santana. Análise comparativa dos mecanismos de monitoramento de decisões estruturais sobre políticas públicas no Brasil e na Colômbia. *Revista de Processo*, v. 357, p. 299-324, nov. 2024.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. The Supreme Court: 1947. *Fortune*, v. 35 (1), 1947.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. *Georgetown Law Journal*, v. 79, n. 7, p. 1355-1447, 1991.

SUNSTEIN, CASS. Backlash's Travels. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, University of Chicago, mar. 2007. (Public Law Working Paper, n. 157).

SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Stanford, CA: John M. Olin Program in Law and Economics, 2002. (Working Paper, n. 156).

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

VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como town meeting: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. *Revista de Processo*, v. 353, p. 269-291, jul. 2024.

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

_____. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.