

O PROCESSO ESTRUTURAL: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A SOLUÇÃO DE LITÍGIOS COMPLEXOS NO BRASIL

STRUCTURAL LITIGATION: A NEW PERSPECTIVE FOR THE SOLUTION OF COMPLEX DISPUTES IN BRAZIL

EL PROCESO ESTRUCTURAL: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA LA SOLUCIÓN DE LITIGIOS COMPLEJOS EN BRASIL

Marcio Santana Batista¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4692

Recibido: 19/01/2026 | Aceptado: 12/02/2026 | Publicación en línea: 20/02/2026.

RESUMO

O artigo aborda o processo estrutural como uma alternativa inovadora ao modelo tradicional do processo civil, destacando sua capacidade para lidar com litígios complexos e multifacetados. Essa modalidade processual busca reorganizar estruturas burocráticas, públicas ou privadas, que perpetuam violações de direitos fundamentais, propondo soluções colaborativas e sustentáveis de longo prazo. Entre suas principais características estão a complexidade, a plurifatorialidade e a policentralidade, exigindo a participação de múltiplos atores. O estudo discorre sobre a proposta do anteprojeto de lei sobre processo estrutural, analisa casos paradigmáticos como a Ação Civil Pública do Carvão e a ADPF 347, e aborda os obstáculos enfrentados no Brasil, como a falta de capacitação técnica e a necessidade de maior integração institucional. Conclui-se que o processo estrutural oferece um caminho promissor para a efetividade da tutela jurisdicional em litígios coletivos, mas seu pleno desenvolvimento exige mudanças culturais e institucionais.

Palavras-chave: Processo Estrutural. Litígios Complexos. Políticas Públicas. Tutela Coletiva. Ativismo Judicial.

ABSTRACT

This article addresses structural litigation as an innovative alternative to the traditional model of civil procedure, highlighting its capacity to deal with complex and multifaceted disputes. This procedural modality seeks to reorganize bureaucratic structures, public or private, that perpetuate violations of fundamental rights, proposing collaborative and sustainable long-term solutions. Its main characteristics include complexity, plurifactoriality, and polycentricity, requiring the participation of multiple actors. The study discusses the proposed bill on structural litigation, analyzes paradigmatic cases such as the Coal Public Civil Action and ADPF 347, and addresses the obstacles faced in Brazil, such as the lack of technical training and the need for greater institutional integration. It is concluded that structural litigation offers a promising path for the effectiveness of jurisdictional protection in collective disputes, but its full development requires cultural and institutional changes.

¹ Mestrando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC - SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: marcio.sbatista@outlook.com

Keywords: Structural Litigation. Complex Litigation. Public Policies. Collective Redress. Judicial Activism.

RESUMEN

El artículo aborda el proceso estructural como una alternativa innovadora al modelo tradicional del proceso civil, destacando su capacidad para lidiar con litigios complejos y multifacéticos. Esta modalidad procesal busca reorganizar estructuras burocráticas, públicas o privadas, que perpetúan violaciones de derechos fundamentales, proponiendo soluciones colaborativas y sostenibles a largo plazo. Entre sus principales características se encuentran la complejidad, la plurifactorialidad y la policentralidad, exigiendo la participación de múltiples actores. El estudio discurre sobre la propuesta de anteproyecto de ley sobre proceso estructural, analiza casos paradigmáticos como la Acción Civil Pública del Carbón y la ADPF 347, y aborda los obstáculos enfrentados en Brasil, como la falta de capacitación técnica y la necesidad de mayor integración institucional. Se concluye que el proceso estructural ofrece un camino prometedor para la efectividad de la tutela jurisdiccional en litigios colectivos, pero su pleno desarrollo exige cambios culturales e institucionales.

Palabras clave: Proceso Estructural. Litigios Complejos. Políticas Públicas. Tutela Coletiva. Activismo Judicial.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O sistema judicial brasileiro, comumente marcado por um caráter adversarial e individualista, frequentemente se mostra inadequado para lidar com litígios de natureza complexa.

Questões sociais, políticas e estruturais, intrinsecamente multifacetadas, exigem uma abordagem mais abrangente e profunda do que o modelo tradicional pode oferecer. Nesse contexto, emerge o conceito de processo estrutural, uma nova perspectiva que busca soluções mais eficazes e colaborativas para os desafios contemporâneos do direito.

Este artigo tem como objetivo analisar o processo estrutural como uma alternativa inovadora para a solução de litígios complexos no Brasil, destacando suas principais características, os desafios para sua implementação e seu potencial para promover transformações sociais relevantes.

A metodologia utilizada combina análise documental de julgados, revisão bibliográfica da doutrina processual civil e exame crítico da legislação e de propostas legislativas. Busca-se,

portanto, compreender como o processo estrutural se apresenta como ferramenta fundamental para a concretização de direitos fundamentais e para a efetividade da tutela jurisdicional em matérias que transcendem a tradicional relação bilateral entre autor e réu.

REFERENCIAL TEÓRICO

Conceituação e Características do Processo Estrutural

O processo estrutural pode ser definido como um processo coletivo que visa à reorganização de uma estrutura burocrática, seja ela pública ou privada, que causa, permite ou perpetua a ocorrência de violações. Conforme destacam Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael de Oliveira (2017), a ameaça ou lesão à efetividade das normas constitucionais não será eliminada sem que seja promovida a reconstrução das organizações ou instituições responsáveis pela sua concretização.

Nesse sentido, os autores enfatizam que a decisão estrutural busca implantar uma reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.

De acordo com Jordão Violin (2013, p. 268-269), o processo estrutural viabiliza a construção, pelo julgador, em cooperação com a coletividade e com a Fazenda Pública, de soluções de maior racionalidade prática e força persuasiva.

O autor ressalta que *"em tese, mais propício ao exercício do dever de colaboração, uma vez que não há verdadeiramente uma contraposição de interesses entre o Estado e a coletividade. Em princípio, autor, réu e julgador têm interesse na obtenção da melhor política pública faticamente viável, com a menos restrição e a maior eficácia possível aos direitos e valores constitucionais."*

Como enfatiza o citado autor, no processo estrutural o magistrado, as partes e todos os atores processuais passam a atuar em cooperação, em busca de uma solução persuasiva, que traga para os jurisdicionados a percepção do alcance de uma solução com maior eficácia e racionalidade prática, por promover a transformação da estrutura que causa as violações, prevenindo litígios futuros.

Para Patricia Miranda Pizzol (2019, p. 653/654), *"O que se pretende, com o processo estrutural, é o alcance de uma solução que seja efetiva, para a tutela do direito da coletividade,*

isto é, que o processo ofereça à sociedade um resultado concreto, passível de efetivo cumprimento, de longo prazo, que viabilize uma reforma estrutural e, ainda, promova a isonomia."

A autora destaca que a efetividade do processo estrutural depende não apenas da decisão judicial, mas também da implementação prática das medidas determinadas, o que exige um acompanhamento contínuo e uma avaliação periódica dos resultados alcançados.

O processo estrutural caracteriza-se pela complexidade, plurifatorialidade e policentralidade.

É complexo porque envolve uma cadeia de múltiplas partes, questões e interesses, demandando uma análise abrangente que transcende a mera relação bilateral autor e réu.

É plurifatorial em razão da multiplicidade de causas da violação, interligadas entre si, a exigir uma abordagem que vá além da identificação de um único responsável pela violação e que considere os diversos fatores contextuais, sociais e institucionais envolvidos na sua causa.

É policêntrico em razão dos múltiplos centros de decisão e por afetar uma pluralidade de atores, tornando a participação e a colaboração de todos os envolvidos cruciais para a construção de uma solução efetiva.

Inaptidão do Processo Civil Clássico para Políticas Públicas

Sérgio Cruz Arenhart (2015) enfatiza a inaptidão do processo civil clássico para lidar com questões relacionadas a políticas públicas, de natureza estrutural, as quais exigem uma visão diferente, com soluções diversas, além de uma mentalidade totalmente distinta daquela que governa o direito processual tradicional.

O autor indica os instrumentos que podem ser utilizados para a solução das controvérsias de natureza estrutural: diálogo das partes em busca de uma solução consensual; a participação da sociedade; audiências públicas; intervenção do *amicus curiae*; fiscalização pelo grupo atingido pela decisão; possibilidade de oposição à solução; mecanismos de implementação das soluções; adaptações procedimentais; aparelhamento do Judiciário e mudança de mentalidade dos gestores da administração judicial.

Arenhart (2015) ressalta que *"o processo comum, de cunho individual, trabalha sempre com a lógica de que há duas visões sobre o problema, que são necessariamente antagônicas: uma quer cobrar, mas o outro não quer pagar; um quer a propriedade do bem que é contestada*

por outro etc. No ambiente das políticas públicas, porém, a visão deve ser diferente."

O autor enfatiza que as soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes, são muito melhores do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida.

Jurisdição Contemporânea e Formalismo Valorativo

De acordo com Rodolfo de Camargo Mancuso (2011, p. 472-473), o conceito contemporâneo de jurisdição não se amolda mais a um modelo estático e marcado pelos meios convencionais de solução do conflito.

O autor destaca que *"o conceito contemporâneo de jurisdição deve hoje se descolar da necessária agregação à Justiça oficial, para, antes e superiormente, no contexto de uma democracia participativa, consentir uma vera jurisdição compartilhada com outros agentes, órgãos ou instâncias capazes de prevenir ou resolver conflitos com justiça, em tempo razoável e sob uma boa equação custo-benefício."*

Ele é hoje complexo e multipolar, de modo a exigir que, neste renovado ambiente, todos aqueles que estejam capacitados a contribuir com a solução do conflito, estejam preparados para essa nova realidade.

Pensar, portanto, no processo estrutural, deve direcionar à reflexão sobre a aplicação prática e a efetividade da prestação jurisdicional, alcançada por meio do diálogo na formação do juízo e na produção de uma sentença que seja o resultado do trabalho conjunto de todos os sujeitos ativos no processo, aproximando-se do chamado "formalismo valorativo".

Carlos Alberto Álvaro de Oliveira (2007), ao discorrer sobre o formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo, leciona que o formalismo valorativo preconiza a ampla colaboração entre os sujeitos processuais, tanto na pesquisa dos fatos, quando na valorização da causa, gerando a percepção de uma democracia participativa, com um consequente exercício mais ativo da cidadania, inclusive no âmbito processual.

O autor ressalta que *"a recuperação do valor essencial do diálogo judicial na formação do juízo, que há de frutificar pela cooperação das partes com o órgão judicial e deste com as partes, sendo as regras formais do processo."*

A sentença final só pode resultar do trabalho conjunto de todos os sujeitos do processo, reforçando a importância do contraditório para o processo justo, princípio essencial que se

encontra na base mesma do diálogo judicial e da cooperação.

PROCESSO ESTRUTURAL E ATIVISMO JUDICIAL

A distinção entre processo estrutural e ativismo judicial é fundamental para compreender adequadamente a natureza e os limites do processo estrutural.

Enquanto o ativismo judicial refere-se a uma postura mais assertiva do Poder Judiciário na interpretação e aplicação das normas constitucionais, muitas vezes extrapolando os limites tradicionais de sua competência, o processo estrutural constitui um mecanismo processual específico destinado a lidar com problemas estruturais complexos.

O processo estrutural, diferentemente do ativismo judicial, não representa uma violação dos princípios processuais fundamentais.

Ao contrário, ele se fundamenta na observância rigorosa das normas constitucionais e infraconstitucionais, buscando apenas adaptar os procedimentos tradicionais às necessidades específicas de litígios complexos que envolvem múltiplos atores e interesses divergentes.

A colaboração entre as partes e o julgador, característica central do processo estrutural, não significa que o juiz esteja agindo de forma arbitrária ou extrapolando seus poderes, mas sim que está exercendo sua função jurisdicional de forma mais adequada às circunstâncias do caso.

Conforme ressalta a doutrina, o processo estrutural busca a legitimidade não apenas pela imperatividade da decisão judicial, mas também por sua força persuasiva, construída colaborativamente entre todos os atores processuais.

ANÁLISE DE CASOS PARADIGMÁTICOS

Ação Civil Pública do Carvão: Reparação Ambiental e Reorganização Estrutural

A ACP do Carvão, ajuizada em 1993, é considerada um dos primeiros exemplos de processo estrutural no Brasil. A ação buscava a reparação dos danos ambientais causados pela extração de carvão na região de Criciúma (SC).

A complexidade do caso, envolvendo múltiplos atores (empresas mineradoras, União, Estado de Santa Catarina, municípios) e a necessidade de uma solução de longo prazo, levou à adoção de uma abordagem estrutural. A decisão final, proferida em 2000, determinou a criação

de um plano de recuperação ambiental, com a participação de todos os envolvidos, e a implementação de medidas de monitoramento e fiscalização.

O caso demonstra como o processo estrutural pode ser utilizado para lidar com danos ambientais complexos, promovendo a reparação e a prevenção de novas violações.

A solução alcançada não foi imposta unilateralmente pelo juiz, mas construída colaborativamente entre as partes, o que conferiu maior legitimidade e efetividade à decisão.

A implementação das medidas determinadas exigiu o envolvimento contínuo de diversos atores, incluindo órgãos ambientais, empresas mineradoras e comunidades locais, demonstrando a necessidade de adaptação dos procedimentos tradicionais para lidar com problemas estruturais.

ADPF 347: o "Estado de Coisas Inconstitucional" do Sistema Prisional

A ADPF 347, ajuizada em 2015, representa um marco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o processo estrutural.

A ação denunciou a violação massiva e sistemática de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, caracterizando o que a Corte denominou de "estado de coisas inconstitucional".

Ao reconhecer a falência estrutural do sistema, o STF determinou a adoção de uma série de medidas, como a realização de audiências de custódia em todo o país, a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e a elaboração de um plano nacional de superação do estado de coisas inconstitucional.

A decisão da ADPF 347 evidencia o potencial do processo estrutural para enfrentar problemas complexos e sistêmicos, que não podem ser resolvidos por meio de decisões judiciais tradicionais.

A Corte assumiu um papel de coordenação e de indução de políticas públicas, buscando promover uma transformação profunda na realidade do sistema prisional. Este caso ilustra como o processo estrutural permite que o Poder Judiciário, sem usurpar as funções dos outros Poderes, contribua para a transformação de estruturas institucionais que perpetuam violações de direitos fundamentais.

A implementação das medidas determinadas na ADPF 347 continua em andamento, demonstrando o caráter de longo prazo do processo estrutural e a necessidade de monitoramento contínuo das ações implementadas.

ANTEPROJETO DE LEI SOBRE PROCESSO ESTRUTURAL

A proposta de anteprojeto de lei sobre processo estrutural representa um avanço significativo na regulamentação dessa modalidade processual no Brasil.

O anteprojeto busca estabelecer diretrizes claras para a condução de processos estruturais, definindo procedimentos específicos, mecanismos de participação das partes interessadas e instrumentos de implementação das decisões.

A formalização legal do processo estrutural é essencial para garantir maior segurança jurídica e previsibilidade nas demandas dessa natureza, evitando interpretações divergentes e assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente protegidos.

O anteprojeto propõe a criação de mecanismos específicos para a participação de terceiros interessados, como *amicus curiae* e órgãos técnicos especializados, bem como a possibilidade de realização de audiências públicas para discussão das questões envolvidas.

Além disso, o anteprojeto contempla a possibilidade de adaptação dos procedimentos tradicionais, permitindo que o juiz conduza o processo de forma mais flexível e adequada às particularidades de cada caso.

A regulamentação legal do processo estrutural é fundamental para que essa modalidade processual possa ser utilizada de forma mais ampla e eficaz no sistema de justiça brasileiro.

OBSTÁCULOS E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do processo estrutural no Brasil enfrenta diversos obstáculos e desafios que precisam ser superados para que essa modalidade processual possa alcançar seu potencial máximo.

Um dos principais obstáculos é a falta de capacitação técnica do Judiciário para lidar com litígios complexos de natureza estrutural.

Muitos magistrados não possuem formação específica em processo estrutural e não estão familiarizados com os procedimentos e técnicas necessárias para conduzir esses processos de forma adequada.

Outro obstáculo significativo é a duração excessiva dos processos estruturais, que pode comprometer a efetividade da tutela jurisdicional. A complexidade desses processos, envolvendo múltiplos atores e questões interligadas, torna a sua condução mais lenta e exigente em termos de

recursos.

Além disso, a necessidade de implementação de medidas de longo prazo e de monitoramento contínuo das ações implementadas requer um comprometimento sustentado das partes e do Judiciário.

A falta de integração entre instituições públicas e privadas também representa um obstáculo importante para a implementação eficaz do processo estrutural.

A solução de problemas estruturais frequentemente exige a participação coordenada de diversos órgãos públicos e entidades privadas, o que nem sempre é possível devido a conflitos de competência e falta de comunicação entre as instituições.

A superação desses obstáculos exige não apenas mudanças legislativas, mas também transformações culturais e institucionais no sistema jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO

O processo estrutural oferece um caminho promissor para a efetividade da tutela jurisdicional em litígios coletivos, contribuindo para transformações sociais relevantes e prevenção de violações futuras.

Sua capacidade de lidar com a complexidade, a plurifatorialidade e a policentralidade dos problemas estruturais o torna uma ferramenta indispensável para a concretização dos direitos fundamentais no Brasil.

Conforme destacado pela doutrina, o processo estrutural não representa uma ameaça aos princípios fundamentais do direito processual, mas sim uma evolução necessária para que o sistema de justiça possa responder adequadamente aos desafios contemporâneos.

Contudo, seu pleno desenvolvimento exige mudanças culturais e institucionais no sistema jurídico brasileiro. É fundamental investir na capacitação de magistrados e demais atores processuais, bem como promover uma maior integração entre as instituições públicas e privadas.

A superação dos obstáculos ao processo estrutural é um desafio que se impõe a todos que buscam um sistema de justiça mais eficaz, justo e democrático.

A regulamentação legal do processo estrutural, através da aprovação do anteprojeto de lei, é um passo importante nessa direção, mas não é suficiente por si só.

É necessário um comprometimento contínuo com a implementação e aperfeiçoamento dessa modalidade processual, bem como uma mudança de mentalidade entre os operadores do

direito sobre a importância do processo estrutural para a concretização dos direitos fundamentais e para a promoção de transformações sociais significativas.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão**. Revista de Processo Comparado, Curitiba, v. 2, n. 2, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 09 set. 2015. Brasília, DF: STF, 2015.

BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região. **Ação Civil Pública do Carvão. Processo n. 93.8000533-4**. Criciúma, SC, 2000.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. Civil Procedure Review, v. 8, n. 1, p. 46–64, jan./abr. 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/74203/4189>. Acesso em: 07 nov. 2024.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário: fundamentos processuais**. Salvador: JusPodivm, 2013.