

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO



**A IMPORTÂNCIA DO AMICUS CURIAE NA FASE PRELIMINAR DOS  
PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
PROCEDIMENTO PREVISTO NO PL 8.058/2014**

VICTOR HUGO QUEIROZ CAMELO

CURITIBA - PR  
2022

VICTOR HUGO QUEIROZ CAMELO

**A IMPORTÂNCIA DO AMICUS CURIAE NA FASE PRELIMINAR DOS  
PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCEDIMENTO  
PREVISTO NO PL 8.058/2014**

Artigo científico apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso, requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Elton Venturi.

CURITIBA – PR

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DO AMICUS CURIAE NA FASE PRELIMINAR DOS PROCESSOS ESTRUTURAIIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO PL 8.058/2014

VICTOR HUGO QUEIROZ CAMELO

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



ELTON VENTURI  
Orientador

Coorientador



CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO  
1º Membro



WILLIAM SOARES PUGLIESE  
2º Membro

## RESUMO

A presente pesquisa tem por escopo apresentar reflexões sobre a importância da atuação do *amicus curiae* na fase preliminar dos processos estruturais, possuindo como referência de análise o procedimento bifásico previsto pelo PL 8.058/2014. Diante da complexidade das relações e dos problemas da sociedade contemporânea, o processo estrutural visa dar uma resposta enquanto instrumento para uma tutela adequada dos direitos. O processo estrutural é aquele que tem por objeto um problema estrutural. Um problema estrutural, por sua vez, é um estado de desconformidade permanente, que pode envolver a implementação de políticas públicas, a concretização de direitos fundamentais ou a resolução de litígios complexos. Em face da inadequação do processo civil tradicional e do processo coletivo positivo, o deputado Paulo Teixeira apresentou o PL 8.058/2014, com características que podem viabilizar os processos estruturais. Não raro, diante de suas características, as medidas estruturantes podem afetar diversos interesses e terceiros. Não é justo, diante disso, que os terceiros potencialmente afetados não possam participar e contribuir na solução do problema estrutural, por diversos motivos expostos ao longo deste artigo. Portanto, o *amicus curiae* surge como uma figura imprescindível de representação adequada dessas vozes, a fim de conferir legitimidade aos processos estruturais e ampliação do contraditório.

Palavras-Chave: Processos estruturais. PL 8.058/2014. *Amicus Curiae*.

## ABSTRACT

The purpose of this research is to present reflections on the importance of the *amicus curiae*'s performance in the preliminary phase of the structural injunction, having as a reference for analysis the two-phase procedure provided for by PL 8.058/2014. Faced with the complexity of the relationships and problems of contemporary society, the structural injunction aims to provide an answer as an instrument for an adequate protection of rights. The structural injunction is one whose object is a structural problem. A structural problem, in turn, is a state of permanent non-compliance, which may involve the implementation of public policies, the realization of fundamental rights or the resolution of complex disputes. In view of the inadequacy of the traditional civil procedure and the positive collective process, Deputy Paulo Teixeira presented PL 8.058/2014, with characteristics that can make structural injunction viable. Not infrequently, given their characteristics, structuring measures can affect various interests and third parties. It is not fair, in view of this, that potentially affected third parties cannot participate and contribute to the solution of the structural problem, for several reasons explained throughout this article. Therefore, the *amicus curiae* emerges as an essential figure of adequate representation of these voices, in order to give legitimacy to the structural injunction and increase the contradictory.

Keywords: Structural injunction. PL 8.058/2014. *Amicus Curiae*.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2. O PROCESSO ESTRUTURAL</b> .....	7
2.1 Conceito e características essenciais dos processos estruturais.....	7
2.2 A importância de um procedimento especial e o Projeto de Lei 8.058/2014.....	11
2.3 A fase preliminar do processo estrutural: um palco de diálogo.....	16
<b>3. O AMICUS CURIAE</b> .....	19
3.1 Conceito e previsão legal do <i>amicus curiae</i> no direito brasileiro.....	19
3.2 Os limites da atuação e o papel do <i>amicus curiae</i> .....	21
3.3 Por decisões legítimas e de excelência: a imprescindibilidade da participação do <i>amicus curiae</i> na fase preliminar dos processos estruturais.....	24
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	28

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de Jurisdição, entendido tradicionalmente como o poder do Estado de dizer o direito, é substituído, no Estado Constitucional, pela acepção de que é um dever do Estado prestar a tutela dos direitos. E não qualquer tutela, mas uma tutela adequada, tempestiva e efetiva mediante processo justo e substancialmente legal. Em outras palavras, se o Estado proíbe a autotutela privada, não tem o direito de oferecer qualquer tipo de processo, é um dever proporcionar um processo adequado aos diferentes tipos de litígios.

Dentre as diferentes espécies de litígio, o objeto desse trabalho cinge-se aos chamados litígios estruturais. O mundo inteiro possui problemas estruturais e/ou complexos que demandam, cada vez mais, respostas complexas do Poder Judiciário. É dever do direito processual, portanto, contribuir efetivamente para proporcionar soluções e melhorias na tutela dos direitos, por meio de procedimentos, instrumentos e técnica adequadas.

Por outro lado, a intervenção do Poder Judiciário em problemas estruturais ocorre por meio de um processo que não foi pensado e desenvolvido para esse fim, gerando decisões que recebem uma série de críticas. Entre outras, de desconsiderar e engessar o orçamento dos entes políticos; desconsiderar realidades fáticas relevantes; a desuniformidade no modo em que os magistrados lidam com os mesmos problemas; privilegiar indivíduos perante o coletivo; ferir o princípio da separação dos poderes; e muitas vezes não possuírem efetividade.

Além da inadequação do processo civil tradicional, o qual fora estruturado sob uma lógica individualista e patrimonialista, o processo coletivo positivo em nosso ordenamento também não foi criado para instrumentalizar adequadamente problemas complexos, que não raro, requerem um cumprimento que se prolonga no tempo e necessitam ser estruturados sob uma lógica específica para alcançar legitimidade e efetividade reais.

Nesse contexto, os processos estruturais surgem como uma alternativa cada vez mais debatida na ciência processual, para ser um caminho possível a

fim de instrumentalizar problemas complexos. Não obstante, discute-se se decisões dessa natureza são democraticamente legítimas quando tomadas sem a oitiva e a participação da sociedade, isto é, dos grupos e interesses potencialmente afetados pelas medidas estruturantes a serem implementadas.

Visando dar uma resposta em decorrência dos problemas narrados, o Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) apresentou um projeto de lei (PL 8.058/2014), a fim de criar um procedimento processual especial para as hipóteses de intervenção e controle do Poder Judiciário em políticas públicas, o qual será utilizado como base referencial de análise na presente pesquisa.

Dentro do procedimento bifásico previsto, a presente pesquisa busca refletir com maior verticalidade na primeira fase - ou fase preliminar. Conforme será exposto copiosamente no curso deste artigo, é nessa fase em que será definido se o problema levado a juízo consiste em um problema estrutural, qual a sua extensão, quem e de que forma está sendo afetado etc.

Assim, surgiu o propósito de analisar qual é o papel e a importância do *amicus curiae* na fase preliminar dos processos estruturais, utilizando o procedimento do projeto de lei supramencionado como parâmetro. Busca-se, ademais, contribuir com a criação de balizas e fundamentos para tornar o processo estrutural legítimo e uma realidade prática.

No primeiro capítulo, apresentar-se-á o conceito e as características dos processos estruturais. Destacar-se-á a importância da criação de um procedimento especial para os processos estruturais, diante da inadequação do desenho processual vigente para tanto. Após, explicar-se-á brevemente o procedimento previsto no PL 8.058/2014. Por fim, apontar-se-á a importância da fase preliminar dos processos estruturais enquanto uma oportunidade para a criação de um palco de diálogo.

O segundo capítulo, será iniciado com o conceito do *amicus curiae* e buscará entender a atuação processual do terceiro, segundo a legislação vigente. Demais disso, será colocado em discussão o papel do *amicus curiae*, inclusive nos processos estruturais, isto é, os limites de sua atuação. Ao final, será defendido o posicionamento de que o *amicus curiae* é imprescindível para decisões legítimas e de excelência na primeira fase dos processos estruturais.

## 2. O PROCESSO ESTRUTURAL

### 2.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

É comum que um fenômeno jurídico seja abordado, inicialmente, por suas origens históricas. Todavia, por opção metodológica, tal ponto não será desenvolvido no presente trabalho. Vale indicar, contudo, que os estudiosos parecem concordar que o marco histórico das medidas estruturantes trata-se do caso “*Brown v. Board of Education*”, contexto que pode ser compreendido verticalmente pela leitura da pesquisa do professor Marco Félix Jobim<sup>1</sup>.

Antes de abordar as características e o conceito dos processos estruturais, é relevante destacar que é possível observar uma ausência de uniformidade no tocante à nomenclatura deste fenômeno jurídico, que também é frequentemente denominado como litígios estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais<sup>2</sup> etc.

Optou-se, neste artigo, pela utilização do termo “processos estruturais”. Conforme ficará mais claro ao fim, entende-se que um processo estrutural só é legítimo se possuir determinadas características desde a sua gênese. Mesmo que bem-intencionada, não há medida estruturante legítima sem estar respaldada em um processo dialógico e democrático.

O presente trabalho possui como referencial teórico a parcela da doutrina brasileira que compreende os processos estruturais como fruto de uma construção, a qual não se forma por uma decisão unilateral do juiz, mas com o diálogo entre os três poderes<sup>3</sup>, sem olvidar da participação da sociedade civil e

---

1 JOBIM, Marcos Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 853-872.

2 DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 42.

3 JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, p. 815-834, p. 832.

dos eventuais afetados<sup>4</sup>, isto é, há um processo multifacetário e não obrigatoriamente formado pelo antagonismo entre os polos<sup>5</sup>.

Um processo estrutural é aquele que terá por objeto um problema estrutural. Por sua vez, um problema estrutural é uma situação de desconformidade contínua ou permanente, uma situação não considerada ideal que demanda uma reorganização ou reestruturação, que não pode ser resolvida em único ato<sup>6</sup>.

Na perspectiva adotada nesta pesquisa, o objetivo da decisão estrutural será a 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”<sup>7</sup>. E ainda, buscar implementar “valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade”<sup>8</sup>.

Imagine a necessidade de uma reforma em uma instituição pública ou privada sem acessibilidade a pessoas com necessidades especiais, a reparação de danos após um grave desastre ambiental, ou ainda a reintegração de posse<sup>9</sup> de uma propriedade ocupada por dezenas de famílias sem moradia. Nesse último caso, colocar todos os ocupantes na rua em um prazo consideravelmente curto? Deixar de tutelar o direito constitucional à propriedade do requerente?

Para melhor exemplificar a identificação do que compõe um processo estrutural legítimo e efetivo, destrinchar-se-á suas principais características.

---

4 ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017, p. 72.

5 Ibid., p. 8.

6 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar, p. 101-136, 2020, p. 106.

7 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Notas sobre as decisões estruturantes**. Civil Procedure Review, v. 8, p. 46-64, 2017, p. 48-49.

8 VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**, 2021. p. 331.

9 Acerca do tema, há um estudo interessante em: SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. In **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021. p. 703-728.

### **a) procedimento bifásico**

Na primeira fase, busca-se identificar se o problema em questão é um problema estrutural, isto é, se envolve a implementação de políticas públicas, a concretização de um direito fundamental violado continuamente ao longo do tempo, ou de um litígio considerado complexo. Define-se, ademais, qual o estado ideal de coisas e a melhor forma de alcançá-lo.

Na segunda fase, se houver a esperada cooperação e consensualidade entre os envolvidos, é quando as medidas serão executadas, podendo ser readequadas no decorrer da implementação, com o intuito de atingir o estado ideal de coisas almejado. É pertinente, portanto, que o processo seja bifásico<sup>10</sup>.

### **b) complexidade e decisões em cascata**

A complexidade é uma característica presente nos processos estruturais. Edilson Vitorelli explica que tal complexidade advém das múltiplas possibilidades da tutela de um direito. Segundo o autor, um litígio complexo vai além da aplicação do direito, pois envolve “análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução”<sup>11</sup>.

Diante disso, é recorrente o uso da medida de implementação escalonada, ou, como criativamente denominou Sérgio Cruz Arenhart, de “decisões em cascata”<sup>12</sup>. O processualista ensina que a primeira decisão é mais genérica, geralmente se limita a delimitar linhas gerais, diretrizes para iniciar a busca pelo resultado final almejado. Todavia, ao longo do processo, é gerada uma cadeia de decisões para se adequar às peculiaridades do caso.

A título de exemplo, pensemos em um desastre ambiental. É possível identificar o problema e almejar um certo estado ideal de coisas ao final, mas não há como identificar de pronto a extensão precisa do dano, todas as

---

10 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria, **op. cit.**, p.133.

11 VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. v. 1, p. 36/37.

12 ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, p. 389-410, 2013, p. 6.

consequências e pequenos problemas intrínsecos que vão sendo descobertos ao longo do processo e as medidas necessárias para resolvê-los.

### **c) releitura e flexibilização de normas e institutos processuais**

É necessária uma releitura das normas e dos institutos processuais, diante da complexidade do litígio. Muitas vezes é impossível identificar desde o início qual o grau exato da situação, de forma que o engessamento do pedido e da causa de pedir inviabilizaria uma tutela justa e adequada. No curso da resolução do problema, inclusive, pode ocorrer a alteração da situação fática e o surgimento de novos elementos. Neste sentido, defende Arenhart<sup>13</sup>:

“Elementos como a *adstrição* da decisão ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, a dimensão da prova, a amplitude do direito ao recurso e os limites da coisa julgada exigem reformulação completa, quando se pensa em processos estruturais”.

Ante o exposto, fica evidente que, diante das peculiaridades do objeto dos processos estruturais, é necessário que as normas e técnicas do processo civil sejam resignificadas, partindo de uma nova teoria a ser construída.

### **d) multipolaridade**

A multipolaridade é uma característica comum dos processos estruturais, na perspectiva “não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial<sup>14</sup>”.

A lide tradicional é marcada pela bipolaridade da pretensão do requerente e a resistência à pretensão do requerido. No litígio estrutural, além da possibilidade de mais de dois interesses em disputa, existe ainda a recorrência dos efeitos da decisão afetarem grupos e interesses que não compõem diretamente um dos polos.

---

13 ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017, p. 73.

14 Ibid., p. 73.

Não obstante, apesar da recorrência, a multipolaridade não é uma característica inerente dos processos estruturais, ou seja, é possível que exista um problema estrutural/complexo sem a presença da multipolaridade.

#### **e) primazia da construção consensual e o magistrado como gestor**

Na perspectiva ora adotada, o magistrado deve atuar como um gestor processual. Em outras palavras, seu principal papel não é o de imposição, mas o de gerir o processo para que os envolvidos consigam compor quanto a melhor forma de alcançar o estado ideal de coisas. O magistrado deve garantir o contraditório ampliado e fiscalizar o cumprimento das medidas estruturantes.

A transação entre as partes, portanto, deve ser constante do início ao fim do processo, eis que, conforme já explicado, alterações fáticas podem ocorrer no curso da implementação da medida estruturante. Todos os envolvidos devem ceder e atuar com observância à razoabilidade, ao que é viável.

## **2.2 A IMPORTÂNCIA DE UM PROCEDIMENTO ESPECIAL E O PROJETO DE LEI 8.058/2014**

Estudioso do tema, Marco Félix Jobim defende que “só se pode tentar conceder validade a uma teoria autônoma do processo estrutural estudando, fortemente, como teriam essas técnicas legitimidade democrática”<sup>15</sup>. Assim, uma medida estruturante só é válida se derivada de um processo estrutural que possua legitimidade democrática e que seja dotado de constitucionalidade.

Atualmente, o processo estrutural não possui previsão legal específica. A doutrina discute se é possível sustentá-lo sob fundamentos legais já existentes, e a resposta para alguns parece ser positiva, sobretudo com fulcro nos artigos 139, IV, 536 e 537, todos do Código de Processo Civil<sup>16</sup>, ou ainda pela realização

---

15 JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, p. 827.

16 É possível ver tal posicionamento em: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017, p. 78.

de um negócio jurídico processual. Este é um tema da mais alta relevância, todavia, não é objeto desta pesquisa.

Sem adentrar ao mérito da questão, defende-se ser pertinente a criação de um procedimento especial, notadamente pelas características peculiares dos processos estruturais. Embora existam normas que forneçam a possibilidade de flexibilidade e aplicação de técnicas diferenciadas, os litígios estruturais se distanciam muito do modelo tradicional do processo civil bipolarizado e de execução possível em ato único, perante o qual foi pautado o desenho processual da legislação vigente.

A técnica da tutela coletiva nacional também não é suficiente, por estar pautada, basicamente, em um desenho processual que é substancialmente o mesmo da tutela individual<sup>17</sup>, e por ser “gravemente refém do procedimento comum ditado pela lógica das ações individuais<sup>18</sup>”. Sendo inviável, portanto, para um processo marcado pelas características apontadas.

Outro ponto sensível diz respeito à intervenção judicial em políticas públicas e a ausência de marcos legais que a disciplinem, resultando em uma “verdadeira anarquia metodológica-processual”<sup>19</sup>, diante da discrepância de decisões e modo de atuação dos magistrados. Se por um lado não é viável a interferência desequilibrada do Poder Judiciário sobre políticas públicas, não se pode aceitar a omissão do Estado em situações de permanente ofensa a direitos fundamentais, conforme o entendimento adotado pelo STF<sup>20</sup>. Em situações excepcionais, é admitido que se determine à Administração Pública adotar medidas que assegurem direitos constitucionais caros à sociedade.

É preciso, sob este prisma, a criação de um procedimento que garanta o debate, a participação popular, o diálogo com os Três Poderes, a busca por uma decisão em conjunto, a flexibilidade procedimental, o respeito aos limites fáticos

---

17 Ibid, p. 71.

18 VENTURI, Elton; VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. **Uniformização, coletivização e estruturação processual da tutela da saúde sob o enfoque da análise econômica do direito**. Revista da Faculdade de Direito (UFPR), v. 65, p. 115-138, 2021, p. 130.

19 LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. **O novo processo coletivo para o controle jurisdicional de políticas públicas: breves apontamentos sobre o projeto de lei 8.058/2014**. Revista de Processo, v. 252, p. 275-300, 2016, p. 276.

20 RE 559646 AgR (2ªT); AI 739151 AgR (1ªT); AI 759543 AgR (2ªT).

e financeiros de atuação do Estado. Contribui-se, assim, para afastar as críticas aos processos estruturais, pautadas nos argumentos da separação dos poderes, déficit democrático e do ativismo judicial exacerbado.

Diante dos problemas narrados, o Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) apresentou um projeto de lei (PL 8.058/2014<sup>21</sup>), a fim de criar um procedimento processual especial para as hipóteses de intervenção e controle do Poder Judiciário em políticas públicas.

O parágrafo único do artigo 2º apresenta as características do procedimento, todas de acordo com as do processo estrutural. Nesse sentido, prevê a necessidade do diálogo e colaboração entre os Três Poderes, partes e sociedade. Preza por soluções consensuais, construídas e executadas em acordo com o Poder Público. Busca normatizar comandos judiciais abertos e flexíveis, garantindo a exequibilidade e flexibilização no cumprimento das decisões.

O procedimento é bifásico, formado por uma fase preliminar e, se necessário, uma fase processual propriamente dita, conforme veremos.

### **1) fase preliminar**

Após receber a petição inicial, o juiz deverá notificar o Ministério Público e a autoridade responsável pela efetivação da política pública para, no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, preste informações detalhadas sobre a política pública em questão, esclarecendo quanto:

I – o planejamento e a execução existentes; II – os recursos financeiros previstos no orçamento para sua implementação; III – a previsão de recursos necessários a sua implementação ou correção; IV – em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas; IV – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

A qualquer tempo, vale destacar, o juiz e todos os envolvidos podem se valer do apoio de especialistas no assunto discutido, que podem prestar informações e observações não percebidas, soluções cabíveis, além de indicar

---

21 <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/687758>. Acesso em 07 nov. 2021.

alternativas de composição do conflito que já tenham funcionando em casos semelhantes de modo efetivo e viável<sup>22</sup>.

Caso as informações sejam consideradas insuficientes, podem ser solicitadas informações suplementares e a designação de audiências, inclusive com a presença dos especialistas envolvidos, conforme o artigo 9º. Quando essa situação restar esclarecida, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil, instituições e órgãos especializados, inclusive com previsão expressa da possibilidade de intervenção do *amicus curiae*, conforme o artigo 10, parágrafo único.

Em suma, o objetivo da fase preliminar é criar um ambiente para que seja possível verificar se há um problema estrutural, qual a sua dimensão, grau e demais pormenores fáticos-jurídicos. Se existente, debater por meio de um contraditório amplo e com participação democrática, qual o estado ideal de coisas e a melhor forma de se chegar até ele.

A qualquer momento as partes poderão transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e os prazos (art. 12). O cenário ideal ocorre quando é apresentado um planejamento detalhado para resolver o problema, este é discutido, são realizados eventuais ajustes e o plano é homologado.

## 2) segunda fase

A segunda fase servirá para a implementação do plano elaborado em conjunto. Caso não se chegue a um consenso entre os envolvidos, a fase preliminar será convertida em judicial, com a citação do requerido e demais providências previstas no artigo 14 e seguintes do PL 8.058/2014.

Basicamente, sob pena de medidas coercitivas, o juízo determinará que o requerido apresente um planejamento para a solução do problema, que será amplamente debatido, sem prejuízo de sua responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas aos crimes de

---

<sup>22</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017, p. 78.

responsabilidade/desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município, em caso de descumprimento.

Nos casos de políticas públicas, por exemplo, é preciso ponderar “a efetiva condição da Administração Pública em realizar o comando judicial, em que tempo e de que modo”<sup>23</sup>. Ou seja, a segunda fase busca atingir o estado de coisas ideal definido na fase preliminar. Para tanto, é preciso que:

“seja estabelecido ao menos: (i) o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada; (ii) o regime de transição, conforme art. 23 da LINDB; e (iii) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes”<sup>24</sup>.

Homologado o planejamento, a sua execução será periodicamente avaliada pelo juiz, Ministério Público e demais envolvidos. É possível ainda a exigência de entrega de relatórios periódicos pelo responsável, a designação de audiências periódicas, inspeções judiciais<sup>25</sup>, bem como a nomeação de um comissário para a implementação e a fiscalização das medidas (art. 19).

Vale salientar a previsão do artigo 20, que prevê a possibilidade de alteração da decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, inclusive na hipótese de o ente público promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as vislumbradas.

Por fim, é importante citar que outros projetos de lei vêm sendo desenvolvidos para viabilizar, entre outras coisas, o processo estrutural. Dentre eles, importa citar o PL 1.641/2021<sup>26</sup>, recentemente proposto pelo deputado Paulo Teixeira (PT/SP), unificando perspectivas construídas ao longo do tempo.

O projeto, o qual vale a leitura, visa alterar a Lei da Ação Civil Pública, e traz uma interessante previsão procedimental para hipóteses em que a causa for complexa ou de mudança estrutural. É previsto, também, a possibilidade

---

23 ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, p. 389-410, 2013, p. 5.

24 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar, p. 101-136, 2020, p. 118.

25 Ibid, p. 122.

26 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806>>. Acesso em 15 abr. 2022.

participação de outros sujeitos que demonstrem a existência de interesse relevante e a utilidade de sua atuação para a solução do problema.

### **2.3 A FASE PRELIMINAR DO PROCESSO ESTRUTURAL: UM PALCO DE DIÁLOGO**

Conforme pode ser constatado, os processos estruturais ensejam medidas de impacto, especialmente pelas técnicas de decisões em cascata, da possibilidade de coagir o Poder Público a realizar uma política pública, da flexibilidade do procedimento e da releitura das normas processuais.

Nesse sentido, para que o processo seja legítimo, é preciso que ele possua segurança jurídica – e a regulamentação de um procedimento especial contribuiria para isso -, que preze pela consensualidade, pela participação de eventuais afetados, pela decisão em conjunto dos envolvidos e que possua um controle maior e especial da atividade jurisdicional.

Este tópico objetiva evidenciar a importância da fase preliminar enquanto um palco de diálogo. E, embora o procedimento em análise tenha sido formulado especificamente para a judicialização de políticas públicas, poderia vir a servir de base legal para a tramitação de toda espécie de processo estrutural, dadas as suas características e o seu desenho processual.

A identificação de um problema estrutural é uma decisão da mais alta relevância, seja pelo alto valor social que geralmente contém o direito material tutelado, seja pela sua complexidade. E é na fase preliminar que será identificado se o problema levado ao Poder Judiciário é, de fato, um problema estrutural. Se o problema demanda a utilização das medidas estruturantes.

É um problema estrutural? Por quê? Qual a real situação fática e jurídica? Há complexidade na solução? Envolve direito fundamental ou políticas públicas? Existe grande relevância? Quem está sendo afetado e de que forma? Há quanto tempo essa situação perdura? Quais atitudes vêm sendo tomadas para resolver o problema? De quais formas o problema poderia ser resolvido? Esse problema poderia ser efetivamente resolvido por outro tipo de processo?

Esses são exemplos de perguntas a serem respondidas na fase preliminar, demonstrando como essa fase é um grande filtro, um campo que o diálogo em que a participação de todos os interessados é imprescindível. Uma decisão equivocada pode piorar o problema, em vez de resolvê-lo.

Conforme afirmado insistentemente, o processo estrutural deve prezar por uma construção conjunta, e não por uma imposição, perspectiva que Gargarella denomina como “constitucionalismo dialógico”, que visa terminar, ou amenizar, as discussões acerca da legitimidade democrática da “última palavra”<sup>27</sup> do Judiciário, único com agentes não eleitos democraticamente.

A efetivação do direito material deve se dar de maneira dialética, com amplo debate, sem a visão tradicional de lide, sob a ótica de que o problema em voga se trata de uma estrutura social a ser reformada<sup>28</sup> e isso é do interesse de todos. É preciso fugir, destarte, da visão processual de que há um “vencedor” e um “perdedor” no processo estrutural.

É necessário analisar o problema em sua integralidade. Apenas um dos atores processuais envolvidos, sozinho, não possui a capacidade de conhecer o problema como um todo, com os seus detalhes e a suas consequências. É necessário um procedimento democrático. Só dando voz a todos é possível ao menos se aproximar da realidade fática, para então identificar os detalhes do problema e elaborar o planejamento de reestruturação.

Sérgio Cruz Arenhart doutrina na mesma perspectiva<sup>29</sup>:

“Se o Judiciário deve chamar para si a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial”.

---

27 GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: GARGARELLA, Roberto (Comp.). Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014 *apud* LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. **A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo poder judiciário: o Projeto de Lei n. 8.058/2014 e os desafios em sede de controle jurisdicional de políticas públicas**. Espaço jurídico, v. 17, p. 993-1012, 2016, p. 1004.

28 VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: O controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 151.

29 ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, 9. 1071-1096, p. 1096.

No início da fase preliminar, se for possível perceber que o problema estrutural atinge ou interessa a um número consideravelmente pequenos de pessoas, “é sempre preferível que se criem mecanismos para a participação direta desses sujeitos na condução do processo estrutural”<sup>30</sup>. Se o número de interessados ou potencialmente afetados for grande, a representação deverá ser realizada de forma indireta, por representantes adequados.

Reitera-se que o procedimento previsto no PL 8.058/2014 prevê que o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil na fase preliminar. Todavia, defende-se, por todo o exposto, que em se tratando de casos multipolares, a participação e atuação de representantes da sociedade civil deverá ser de observância obrigatória.

A fase preliminar permite um diálogo geral, inclusive acerca dos recursos e meios necessários para a reestruturação da situação ou resolução do problema complexo. Em se tratando de políticas públicas, a busca pela ampla troca de informações e o impacto sobre o Erário<sup>31</sup>, evita que o Judiciário onere inesperadamente e desproporcionalmente os cofres públicos, cabendo ao ente explicar como vem tratando a questão e qual a receita orçamentária disponível, evitando a prolação de decisões inexecutáveis<sup>32</sup>.

A participação de todos os mencionados, além de especialistas e assistentes técnicos, proporcionam contornos mais precisos do problema, de sua extensão, dos eventuais afetados e das possíveis formas de resolução. Esse palco de diálogo e de busca por uma decisão construída em conjunto contribui tanto para a legitimidade do processo estrutural como para a efetividade das decisões.

---

30 Ibid, p. 1079-1080.

31 BUENO, Caio Cesar; FACHIN, Melina Girardi. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. Revista de Estudos Institucionais, v. 4, 2018, p. 214.

32 LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga et al. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. 1ª ed. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2017, v. 1, p. 11-20, p. 14.

### 3. O AMICUS CURIAE

#### 3.1 CONCEITO E PREVISÃO LEGAL DO AMICUS CURIAE NO DIREITO BRASILEIRO

Em brevíssimas palavras, elucida-se que a grande maioria dos estudiosos considera que o *amicus curiae* possui origens remotas no direito romano, sendo que a sua forma atual possui origem no direito inglês, onde foi utilizado com frequência desde o século XVII. Com o passar do tempo, passou a ter ampla aplicação no direito estadunidense<sup>33</sup>.

Embora já tenha sido definido como um terceiro enigmático<sup>34</sup>, o *amicus curiae* passou a ser figura típica de intervenção de terceiros e com incidência crescente nos últimos anos. Atualmente, deve ser reconhecido como um representante de interesses difusos ou coletivos que se encontram fora do processo, mas “que serão afetados, em alguma medida, pela decisão a ser tomada dentro do processo”<sup>35</sup>.

O *amicus curiae* ainda pode ser considerado um terceiro peculiar, visto que participa do processo sem ter, propriamente, interesse jurídico na causa, característica que qualifica a intervenção de terceiros clássica. Em outras palavras, a “situação do *amicus curiae* é de interventor anódino (*ad adiuvandum*), sem interesse jurídico”<sup>36</sup>, mas com interesse institucional<sup>37</sup>. Cassio Scarpinella Bueno explica que o interesse institucional pode ser compreendido como aquele

---

33 BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf> Acesso em: 04 jan. 2022, p. 3.

34 Cassio Scarpinella Bueno havia o definido assim em sua obra “**Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**”. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

35 BUENO, Cassio Scarpinella, op. cit., p. 4.

36 NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Ed. RT, 2015, p. 577 *apud* PUGLIESE, William Soares. **Amicus Curiae: procedimento, poderes e vinculação à decisão**. Revista de Processo, São Paulo, v. 305, p. 83-97, jul. 2020, p. 88.

37 CÂMARA, Alexandre Freitas. **A intervenção do amicus curiae no novo CPC**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/10/23/a-intervencao-do-amicus-curiae-no-novo-cpc>. Acesso em 20 jan. 2022.

que “ultrapassa a esfera jurídica de um indivíduo”, é meta-individual, e o terceiro respectivo deve ser um legítimo portador desses interesses<sup>38</sup>.

Portanto, o que se infere é que o *amicus curiae*, embora tenha nascido para oferecer dados e argumentos ao juízo, visando contribuir para a melhora qualitativa da decisão judicial, atualmente possui interesse em fazer a sua tese/posicionamento prevalecer<sup>39</sup>, que advém do seu próprio interesse institucional, e que muitas vezes coincide com o interesse de uma das partes<sup>40</sup>.

Embora tenha se desenvolvido no *commom law*, o *amicus curiae* tem sido aceito e desenvolvido progressivamente nos ordenamentos jurídicos de países com tradição *civil law*<sup>41</sup>. No Brasil, passou a existir principalmente nos tribunais superiores, sem regulamentação prevista na legislação processual, dependendo de decisões de relatores para definir seus poderes<sup>42</sup>.

A sua regulamentação no ordenamento pátrio veio somente a partir do Código de Processo Civil de 2015, mais precisamente em seu artigo 138. Do artigo citado, extrai-se que para ser possível a intervenção do *amicus curiae*, é preciso a observância da presença de determinados elementos objetivos e subjetivos<sup>43</sup>.

A norma em análise prevê, em seu *caput*, que o *amicus curiae* deverá possuir representatividade adequada – elemento subjetivo. É difícil, todavia, definir critérios para identificá-la. Para a melhor doutrina<sup>44</sup>, a representatividade adequada “só pode ser aferida no caso concreto, à vista do histórico da pessoa

---

38 BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no projeto de novo Código de Processo Civil**. Revista de Informação Legislativa, v. 190, p. 111-121, 2011, p. 115.

39 WINKLER, C. G.; SOARES, M. N. **Amicus Curiae no Brasil: Um terceiro necessário**. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 953, p. 203-222, 2015, p. 4.

40 O que levou Damares Medina e chama-lo de amigo da parte. MEDINA, Damares. **AMIGO DA CORTE OU AMIGO DA PARTE? O amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação de mestrado apresentada no PPG do Instituto Brasiliense De Direito Público – IDP. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/81/1/disserta%c3%a7%c3%a3o\\_Damare\\_s.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/81/1/disserta%c3%a7%c3%a3o_Damare_s.pdf). Acesso em 19 jan. 2022.

41 KOCHEVAR, Steven. **Amici curiae in civil law jurisdiction**. The Yale Law Journal 122:1653 (2013). 1653-1654, p. 1659. Disponível em: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/1158\\_hvj33ruz.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/1158_hvj33ruz.pdf). Acesso em 25 jan. 2022.

42 PUGLIESE, William Soares. **Amicus Curiae: procedimento, poderes e vinculação à decisão**. Revista de Processo, São Paulo, v. 305, p. 83-97, jul. 2020, p. 2-3.

43 Ibid, p. 3.

44 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017, p. 281.

que se apresenta para a intervenção como *amicus curiae* e das possibilidades de efetiva representação de certo grupo, categoria ou interesse”.

Ou seja, caso a caso, o juízo deverá analisar se o terceiro é legítimo representante de determinado interesse ou grupo. Não obstante, é pertinente defender a possibilidade de o juízo criar alguns critérios de seleção que antecedam a análise dos candidatos, para reforçar a imparcialidade e a participação democrática. Aparenta ser mais justa tal conduta, que visa evitar a escolha amplamente subjetiva do juiz ou do relator responsável.

É preciso, ademais, a presença de ao menos um dos elementos objetivos previstos na norma, quais sejam, a relevância matéria, a especificidade do tema e a repercussão social da controvérsia. Tais elementos serão analisados pelo juiz ou relator, que poderão decidir sobre a intervenção de ofício, a requerimento das partes ou ainda do próprio ente que pretende se manifestar na causa, o qual poderá ser pessoa natural, jurídica, órgão ou entidade especializada.

A explicação acerca da necessidade dos elementos objetivos é lógica. Nos casos da relevância da matéria e da repercussão social da controvérsia, não há dúvida que há um interesse metaindividual, pois a decisão afeta sujeitos externos às partes processuais, e que necessitam, portanto, serem ouvidos, mesmo que por meio de representação. Quanto à especificidade do tema, é evidente que há causas que envolvam problemas complexos ou que requerem conhecimentos que fogem ao que pode ser exigido dos julgadores, de forma que foi reconhecida a possibilidade de participação do *amici* nessas demandas.

Por fim, destaca-se que a intervenção poderá ocorrer em qualquer grau de jurisdição e a qualquer tempo, desde de que ainda seja útil para contribuir com a decisão a ser proferida. Ademais, não há óbice para que intervenha mais de um *amicus curiae*. Ao contrário, representantes de diferentes interesses, com a apresentação de diferentes perspectivas, enriquecem o debate jurídico e influenciam positivamente na decisão a ser tomada.

### **3.2 OS LIMITES DA ATUAÇÃO E O PAPEL DO AMICUS CURIAE**

Em relação à atuação do *amicus curiae* no direito estadunidense, Michael K. Lowman ensina que, com o passar do tempo, o *amici* ultrapassou sua função tradicional de apenas instruir o juízo. Os tribunais passaram a permitir que o terceiro pudesse atuar ativamente em juízo, por meio de sustentações orais, apresentação de evidências físicas, interrogando testemunhas e outras diligências<sup>45</sup>.

O papel do *amicus curiae*, de forma sucinta, será o de representante de uma coletividade potencialmente afetada<sup>46</sup>. O *amicus* deverá ser porta-voz de determinado interesse ou grupo que poderá ser afetado pela decisão a ser tomada dentro do processo.

É evidente que deverá haver o controle da representatividade adequada e dos motivos da participação do terceiro. Segundo Arenhart, esse controle é “fundamental para tornar legítima e razoável a intenção de vincular terceiros, não participantes do processo”, aos efeitos das medidas<sup>47</sup>, e deve ser realizado constantemente no curso do processo<sup>48</sup>.

O processualista ainda aponta que o STF já ponderou que existe a necessidade de avaliar “a contribuição específica” a ser prestada pelo *amicus curiae*, como a partir da análise do grau de representação do terceiro em relação aos representados. Havendo outro com maior representatividade e interesses jurídicos similares, não deverá ser permitido a participação daquele<sup>49</sup>.

Quanto aos limites da atuação e os poderes do *amicus curiae* sob a égide do direito pátrio, Marinoni, Arenhart e Mitidiero entendem que:

“Os poderes do *amicus curiae* devem ser dimensionados pelo órgão jurisdicional à luz do caso concreto (art. 138, § 2º). Esses poderes variarão conforme a necessidade de esclarecimento do Judiciário e conforme a possibilidade de subsídios a serem prestados pelo terceiro. Essas faculdades podem limitar-se à apresentação de memoriais ou informações, mas também podem envolver prerrogativas bem mais

---

45 LOWMAN, Michael K. **The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave?** The American University Law Review, vol. 41: 1243, 1243-1247, p. 1246. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235408616.pdf>. Acesso em 11 jan. 2022.

46 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; Daniel Francisco Mitidiero. **Curso de Processo Civil**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, v. 2, p. 107.

47 ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, 9. 1071-1096, p. 1083.

48 Ibid, p. 1092.

49 Ibid, p. 1092.

amplas, como a participação em prova pericial, o oferecimento de sustentação oral ou ainda o aporte de outras provas”<sup>50</sup>.

Na perspectiva de Machado Júnior, essa opção do legislador, ao tratar dos poderes do *amicus curiae* no Código de Processo Civil de 2015, de deixar a cargo do julgador a delimitação da atuação desses terceiros, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, “se coaduna com a maior flexibilização do procedimento, visando a adequada e efetiva tutela jurisdicional (...)”<sup>51</sup>.

Portanto, desde logo, pode-se concluir que a atuação do *amici* será delimitada pelas peculiaridades do caso concreto, de acordo com as circunstâncias que a demanda ensejar. Os exemplos das possíveis contribuições são muitos, passando pela apresentação de estudos científicos, argumentos jurídicos e informações técnicas; até particularidades fáticas e perspectivas sociais do caso que poderiam não chegar ao conhecimento do juízo.

É comum que a atuação seja feita por associações, ONG’s, autarquias, sindicatos, agências reguladoras, institutos etc. Mas não se pode olvidar da possibilidade de intervenção de pessoas naturais, como cientistas, líderes religiosos, especialistas, e representantes de uma classe/interesse com interesse institucional e representatividade adequada comprovados.

Ultrapassadas as premissas sobre como o *amicus curiae* pode atuar em juízo, é natural que o próximo passo seja refletir sobre quais atos o terceiro em questão não pode praticar. Todavia, é preciso destacar o fato de que aqui não cabe trazer à baila todas as possíveis discussões dos aspectos processuais da intervenção do *amicus curiae*, eis que isso demandaria uma análise extensa, que foge dos objetivos e da limitação desta pesquisa.

Cássio Scarpinella Bueno ensina que o *amicus curiae* pode desempenhar todo e qualquer ato processual que esteja relacionado à sua

---

50 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIÉRO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Ed. RT, 2015. v. 2, p. 99.

51 MACHADO JÚNIOR, Dário Ribeiro (Coord.). Novo Código de Processo Civil: anotado e comparado: lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Rio de Janeiro: Forense, 2015 *apud* SANTANA, Viviane Nobre. **A participação do amicus curiae em decisões judiciais e sua consequente contribuição para efetivação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, p. 429-448, 2019, p. 438.

finalidade, qual seja, aprimorar a decisão jurisdicional a ser proferida<sup>52</sup>. Na mesma toada, o reconhecido doutrinador aponta que seria improdutivo admitir tal espécie de intervenção “se não lhe fossem reconhecidos correlatos poderes de atuação processual para justificar e atingir a finalidade que a justifica”<sup>53</sup>.

Utilizando dessa perspectiva é que, respeitosamente, ousa-se discordar dos posicionamentos que defendem uma limitação exacerbada da atuação do *amicus curiae*, ao menos quando da atuação em processos estruturais. E a justificativa pode ser facilmente compreendida após a ampla abordagem acerca das características dos processos estruturais. É necessária uma grande margem para a contribuição do *amici*, eis que atuam como verdadeiros porta-vozes da sociedade.

Por essas razões, é preciso que os poderes do *amicus curiae*, para uma maior efetividade de sua participação nos processos estruturais, sejam amplos. Deve ser possível a possibilidade de requerer diligências, produzir provas, participar de audiências, realizar sustentações orais, inquirir testemunhas, interpor recursos, apresentar dados, argumentos e fundamentos, entre outras coisas, por todas as formas processuais cabíveis.

### **3.3 POR DECISÕES LEGÍTIMAS E DE EXCELÊNCIA: A IMPRESCINDIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO DO AMICUS CURIAE NA FASE PRELIMINAR DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

É notório que, mesmo em casos de considerável relevância social ou coletiva, o Poder Judiciário nem sempre proporciona a participação – direta ou indireta – dos potencialmente afetados para tomar suas decisões, ensejando discussões sobre um possível déficit democrático nas decisões judiciais<sup>54</sup>.

---

52 BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf> Acesso em: 04 jan. 2022, p. 2.

53 Ibid, p. 2.

54 SOUZA, Nevitton V.; MENEZES, P. H. S. **Democratização do debate judicial: O protagonismo do Amicus Curiae**. *Derecho y Cambio Social*, v. 38, p. 1-23, 2014, p. 2.

Atrelado a isso, conforme já mencionado, as decisões estruturais devem ser construídas em conjunto, a partir do diálogo e da razoabilidade.

Afora o problema da legitimidade, a decisão unilateral do Judiciário em processos estruturais também enseja problemas de qualidade da decisão, pelo déficit de informações, perspectivas e argumentos que poderiam advir da abertura ao diálogo, tanto para aferir a real dimensão do problema como para ouvir contribuições para a sua solução. Por todos esses motivos, os processos estruturais exigem uma redefinição da noção de contraditório e a participação de toda a coletividade eventualmente envolvida<sup>55</sup>.

Decisões sem o devido diálogo, inclusive, podem desagradar a todos, tanto as partes, como a sociedade, e não ser tecnicamente factíveis<sup>56</sup>, isto é, inexecutáveis e inviáveis. O legitimado ativo das ações coletivas nem sempre representa os interesses dos terceiros potencialmente afetados, de forma que a participação social possibilita “que esses grupos exerçam seu legítimo poder de opor-se aos termos do acordo, demonstrando sua insatisfação com a atuação do legitimado extraordinário, do poder público ou do Poder Judiciário”<sup>57</sup>.

E é na fase preliminar, sobretudo, que a participação dessas vozes se torna imprescindível. Isso porque é nesse momento em que se identificará se o problema levado a juízo se caracteriza como um problema estrutural, qual a sua extensão, quem poderá/está sendo afetado, de que forma, quais são seus pormenores fáticos, o tempo em que o problema perdura, de quais formas esse problema pode ser resolvido etc.

Miguel Gualano de Godoy ensina que, mais do que possibilitar a participação popular, é necessário que essa participação seja levada a sério. Não se trata de uma mera formalidade para sustentar o argumento de legitimidade das decisões, sob pena de se tornar uma “mera retórica formal de oitiva e participação”<sup>58</sup>. É preciso que exista um efetivo debate entre todos, que

---

55 ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017, p. 72.

56 Ibid., p. 77.

57 Ibid., p. 77.

58 GODOY, Miguel Gualano. **As audiências públicas e os amici curiae influenciam as decisões dos ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? E por que isso deve(ria)**

os argumentos, dados e demais contribuições sejam levadas em conta, analisados, contestados, acatados, tudo de forma fundamentada.

É sob este prisma que o *amicus curiae* deve ter reconhecido a sua imprescindibilidade como instrumento de legitimação, por se mostrar um adequado portador de vozes de grupos e interesses, expressando diferentes perspectivas que poderiam não serem ouvidas, ampliando e aprimorando o conhecimento de todos os envolvidos acerca do problema estrutural<sup>59</sup>. Em outras palavras, o *amicus curiae* garante a ampliação do contraditório.

É preciso destacar que a contribuição do *amicus curiae* vai além dos importantes aspectos fáticos, sociais e culturais. Os problemas estruturais são complexos, de forma que o *amicus curiae* – sem prejuízo de outros *experts* de confiança dos envolvidos – pode contribuir cientificamente no processo<sup>60</sup>, por meio da apresentação de dados, pesquisas científicas, fundamentos jurídicos e a fins, tudo a partir de uma visão distinta dos demais atores processuais, pautada em um interesse institucional.

É interessante, nesta esteira, a combinação da participação direta de grupos reduzidos, ou de especialistas no assunto, em conjunto com a representação adequada dos outros grupos e interesses<sup>61</sup>. Tais fatos reforçam a imprescindibilidade da participação do *amicus curiae* nos processos estruturais, por terem se tornado uma importante ferramenta de representação dos interesses de terceiros potencialmente afetados<sup>62</sup>, e por atuarem após a sua análise enquanto representante adequado.

---

**Importar?** In: Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 3 set./dez 2015, p. 155. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/42513/26943>, acesso em 15/01/2022.

59 BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf> Acesso em: 04 jan. 2022, p. 2.

60 SOUZA, Nevitton V.; MENEZES, P. H. S. **Democratização do debate judicial: O protagonismo do Amicus Curiae**. Derecho y Cambio Social, v. 38, p. 1-23, 2014, p. 15.

61 ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, 9. 1071-1096, p. 1095.

62 LOWMAN, Michael K. **The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave?** The American University Law Review, vol. 41: 1243, 1243-1247, p. 1244. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235408616.pdf>. Acesso em 11 jan. 2022.

A participação do *amicus curiae* na fase preliminar dos processos estruturais é essencial para a legitimidade democrática do procedimento e para a qualidade da decisão que vislumbra o estado ideal de coisas a ser atingido, garantindo a ampliação do contraditório. Assim<sup>63</sup>:

“(…) não há como recusar ser, o *amicus curiae*, agente do contraditório. “Contraditório” no sentido de “cooperação”, de “coordenação”, de “colaboração”, em consonância, pois, com o “modelo constitucional do direito processual civil brasileiro”.

A presente pesquisa busca reforçar a necessidade de um processo estrutural legítimo e democrático. Não é plausível a construção de um processo estrutural sem a participação daqueles que serão afetados pelas medidas a serem implementadas. É inviável, obviamente, a participação direta de todo cidadão potencialmente atingido. Não obstante, conforme doutrina Arenhart<sup>64</sup>:

“O que não se pode tolerar, é que grupos de pessoas possam ser atingidos sem que possam ter tido a chance de influir adequadamente na atividade jurisdicional, ou que interesses recebam resposta judicial claramente divorciada daquilo que seria de se esperar”.

O processo estrutural deve ser desenvolvido sob a égide da construção cooperativa, com ampla participação dos Três Poderes, do Ministério Público, das partes e, não menos importante, dos terceiros potencialmente afetados. É preciso, portanto, a observância de meios que proporcionem esse cenário democrático e dialógico.

---

63 BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf> Acesso em: 04 jan. 2022, p. 5.

64 ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, 9. 1071-1096, p. 1096.

#### 4. CONCLUSÃO

A presente pesquisa busca contribuir para a criação de subsídios que tornem os processos estruturais uma realidade prática. A sociedade contemporânea, cada vez mais, gera relações e problemas complexos, cobra a solução de problema estruturais e reivindica a tutela de direitos fundamentais. É dever do Estado prestar a adequada tutela dos direitos, e para tanto, é importante que sementes sejam plantadas e regadas pela academia.

Devido às críticas que sofrem os processos estruturais, é preciso estudar e propor sugestões para conferir-lhes legitimidade, efetividade e validade. A questão da ofensa à separação dos poderes, da desconsideração do orçamento público e do déficit democrático das decisões judiciais, pontos interligados, não devem ser obstáculos insuperáveis para a aplicabilidade das medidas estruturantes.

O procedimento bifásico elaborado pelo Projeto de Lei 8.58/2014 serve para criar balizas daquilo que é preciso para alcançar os objetivos supramencionados. Em um procedimento bifásico, devem participar de maneira igualitária os Três Poderes, o Ministério Público, o legitimado ativo para a ação e os terceiros potencialmente afetados pela decisão.

A preocupação com a realidade orçamentária do responsável – especialmente quando se tratar de pessoa política –, o ambiente de debate, a participação popular, o magistrado como gerenciador, a primazia da construção conjunta dos envolvidos e as demais questões abordadas desconstruem os argumentos de ilegitimidade dos processos estruturais e de ofensa à separação dos poderes. Não se vislumbra e nem se defende uma decisão estrutural unilateral, tomada pelo arbítrio de um magistrado. Não é legítima também, a omissão do Estado e o argumento ultrapassado de impossibilidade da invenção do Judiciário em problemas como os citados neste trabalho.

Diante da complexidade que permeia os processos estruturais, além da recorrência da multipolaridade e da transcendência da decisão, o objetivo principal desse trabalho foi alertar a indispensabilidade da participação dos

grupos e interesses potencialmente afetados pelas decisões e medidas a serem tomadas a partir dos processos estruturais.

Diante da inviabilidade da participação direta e individual de todas as pessoas, conclui-se ser imprescindível a participação do *amicus curiae* em todos os processos envolvendo litígios estruturais que possam afetar grupos ou interesse externos, especialmente durante a fase preliminar.

Conforme explanado, o *amicus curiae* deixou de atuar somente como “amigo da corte”, um especialista em determinado tema que, sem qualquer interesse na causa, fornecia subsídios ao Poder Judiciário, para se tornar um terceiro com interesse institucional. Esse terceiro amplia o contraditório, representa determinado grupo ou interesse, tornando-se verdadeiro porta-voz e instrumento de participação social democrática, por levar a juízo diferentes perspectivas e argumentos da sociedade.

Tendo em vista a relevância dos litígios estruturais, não se pode admitir que terceiros sejam afetados pelos efeitos da decisão sem a possibilidade de participação, de forma que o *amicus curiae* surge como figura primordial. Indo além, também não se pode permitir que essa participação seja um mecanismo de “legitimação formal”, isto é, não basta dar oportunidade de fala e participação, é preciso que tais fatores sejam levados a sério, analisados, debatidos e considerados, tudo em prol de um processo democrático e da legitimidade dos processos estruturais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Felipe Dalenogare. **A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo poder judiciário: o Projeto de Lei n. 8.058/2014 e os desafios em sede de controle jurisdicional de políticas públicas**. Espaço jurídico, v. 17, p. 993-1012, 2016.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, p. 389-410, 2013.

\_\_\_\_\_. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021, 9. 1071-1096.

BUENO, Caio Cesar; FACHIN, Melina Girardi. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. Revista de Estudos Institucionais, v. 4, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro*. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf> Acesso em 04 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Amicus curiae no projeto de novo Código de Processo Civil**. Revista de Informação Legislativa, v. 190, p. 111-121, 2011.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **A intervenção do amicus curiae no novo CPC**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/10/23/a-intervencao-do-amicus-curiae-no-novo-cpc>. Acesso em 20 jan. 2022.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar, p. 101-136, 2020.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre as decisões estruturantes**. Civil Procedure Review, v. 8, p. 46-64, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. **As audiências públicas e os amici curiae influenciam as decisões dos ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL? E por que isso deve(ria) Importar?** Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, vol. 60, n. 3 set./dez 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/42513/26943>. Acesso em 15 jan. 2022.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (Orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021.

JOBIM, Marcos Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021.

KOCHEVAR, Steven. **Amici curiae in civil law jurisdiction**. The Yale Law Journal 122:1653 (2013). 1653-1654, p. 1659. Disponível em: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/1158\\_hvj33ruz.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/1158_hvj33ruz.pdf). Acesso em 25 jan. 2022.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. **O novo processo coletivo para o controle jurisdicional de políticas públicas: breves apontamentos sobre o projeto de lei 8.058/2014**. Revista de Processo, v. 252, p. 275-300, 2016.

LOWMAN, Michael K. **The litigating amicus curiae: when does the party begin after the friends leave?** The American University Law Review, vol. 41: 1243, 1243-1247. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235408616.pdf>. Acesso em 11 jan. 2022.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga et al. (Org.). **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**. 1ª ed. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2017, v. 1, p. 11-20.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Ed. RT, 2015. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017.

\_\_\_\_\_. **Curso de Processo Civil**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, v. 2.

MEDINA, Damares. **AMIGO DA CORTE OU AMIGO DA PARTE? O amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal**. Dissertação de mestrado apresentada no PPG do Instituto Brasiliense De Direito Público – IDP. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/81/1/disserta%c3%a7%c3%a3o\\_Damares.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/81/1/disserta%c3%a7%c3%a3o_Damares.pdf). Acesso em 19 jan. 2022.

**PROJETO DE LEI 8.014/2014**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/687758>>. Acesso em 07 nov. 2021.

**PROJETO DE LEI 1.641/2021**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806>>. Acesso em 15 abr. 2022.

PUGLIESE, William Soares. **Amicus Curiae: procedimento, poderes e vinculação à decisão**. Revista de Processo, São Paulo, v. 305, p. 83-97, jul. 2020.

SANTANA, Viviane Nobre. **A participação do amicus curiae em decisões judiciais e sua consequente contribuição para efetivação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, p. 429-448, 2019.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. In: **Processos estruturais**. 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021.

SOUZA, Nevitton V.; MENEZES, P. H. S. **Democratização do debate judicial: O protagonismo do Amicus Curiae**. Derecho y Cambio Social, v. 38, p. 1-23, 2014.

**STF – Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 559.646/PR**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data do julgamento: 07/06/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624471>>. Acesso em 15 abr. 2022.

**STF - Ag. Reg. no Agravo de Instrumento 739.151/PI.** Relatora: Min. Rosa Weber. Data do julgamento: 27/05/2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25120664/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-739151-pi-stf/inteiro-teor-123361742>>. Acesso em 15 abr. 2022.

**STF - Ag. Regimental no Agravo de Instrumento 759543/RJ.** Relator: Min. Celso de Mello. Data do julgamento: 28/10/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25138126/agravo-de-instrumento-ai-759543-rj-stf>>. Acesso em 15 abr. 2022.

VENTURI, Elton; VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. **Uniformização, coletivização e estruturação processual da tutela da saúde sob o enfoque da análise econômica do direito.** Revista da Faculdade de Direito (UFPR), v. 65, p. 115-138, 2021.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: O controle jurisdicional de decisões políticas.** Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: **Processos estruturais.** 3ª ed. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (orgs.). Salvador: JusPodivm, 2021.

\_\_\_\_\_. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. v. 1. 592p.

WINKLER, C. G.; SOARES, M. N. **Amicus Curiae no Brasil: Um terceiro necessário.** Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 953, p. 203-222, 2015.