

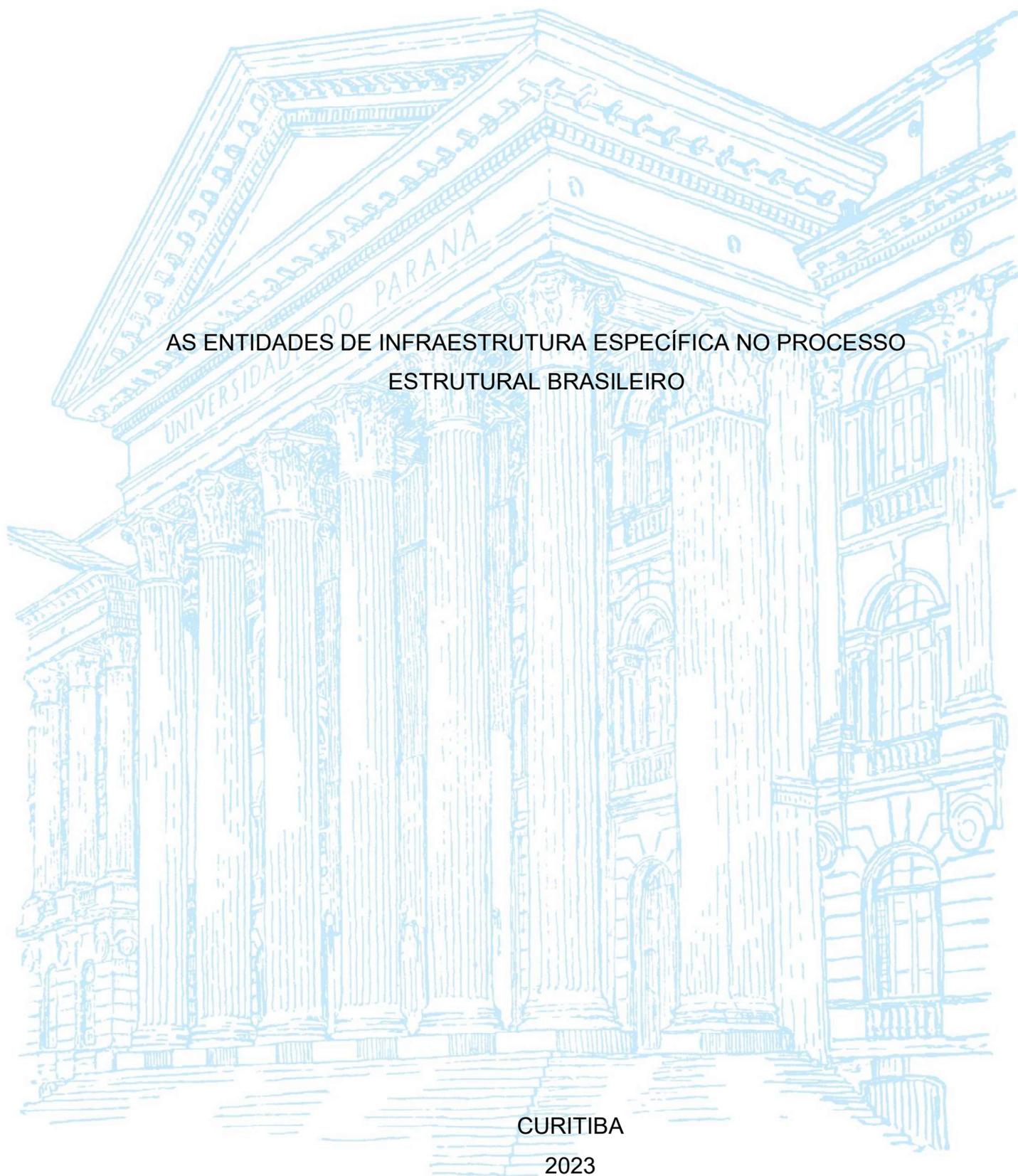
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FRANCISCO GUBERT GARCEZ DUARTE

AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO PROCESSO  
ESTRUTURAL BRASILEIRO

CURITIBA

2023



FRANCISCO GUBERT GARCEZ DUARTE

AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO PROCESSO  
ESTRUTURAL BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart

CURITIBA

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO PROCESSO ESTRUTURAL BRASILEIRO

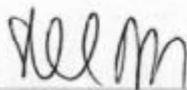
Francisco Gubert Garcez Duarte

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:

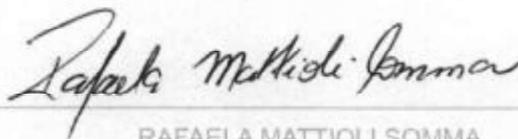


SÉRGIO CRUZ ARENHART  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Coorientador



\_\_\_\_\_  
WILLIAM SOARES PUGLIESE  
1º Membro



\_\_\_\_\_  
RAFAELA MATTIOLI SOMMA  
2º Membro

Aos meus pais, Francisco e Maria Ivone: meus primeiros professores, amigos e advogados. Espero, através desse trabalho e da minha atuação profissional, honrá-los sempre.

“Agradeço a Deus toda vez que me lembro de vocês”

Filipenses 1:3

## RESUMO

O presente trabalho trata da aplicação do instituto das entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*) nos processos estruturais. Tais entidades, originárias do direito estadunidense, são definidas como entes criados por meio de acordo, lei ou decisão judicial a fim de processar, resolver ou exercer medidas para satisfazer situações que afetam um ou mais grupos de pessoas. Primeiramente, busca-se compreender a natureza e as principais características das demandas estruturais, focando na fase de implementação e execução das decisões e dos provimentos estruturais, indicando quais as ferramentas disponíveis para garantir uma execução efetiva. Verificou-se que a complexidade das demandas estruturais, muitas vezes, gera uma dificuldade na obtenção de uma tutela efetiva e adequada através unicamente dos instrumentos do processo civil tradicional. A partir da dificuldade reportada, foi apresentado o instituto das entidades de infraestrutura específica como instrumento aplicável às demandas estruturais e que pode contribuir para um ganho de eficácia na aplicação de decisões estruturais. Contudo, tais entidades também podem assumir funções ligadas à reestruturação de burocracias e ao melhoramento de políticas públicas. O instituto das entidades de infraestrutura específica é um termo genérico que descreve um amplo rol de entidades criadas para processar e resolver demandas em face de um litigante habitual. Características típicas dessas entidades, como a desjudicialização de parte da execução, permitem que esse instrumento dê à demanda estrutural uma resposta mais célere, eficaz e colaborativa. A partir da revisão bibliográfica sobre o tema, concluiu-se que essas entidades possuem um potencial de ganho de efetividade interessante quando aplicadas ao processo estrutural. Entretanto, a análise de caso feita no presente trabalho demonstrou que a efetividade da aplicação de tal instituto depende da observância de diversas premissas, como a necessidade de cooperação, governança, transparência e participação dos interessados e afetados.

Palavras-chave: entidades de infraestrutura específica, processo estrutural, medidas estruturais, processo coletivo, execução coletiva.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2 PROCESSO ESTRUTURAL</b> .....	<b>10</b>
2.1 ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL .....	11
2.2 O PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL .....	14
2.3 AS DEFINIÇÕES DE PROCESSO ESTRUTURAL .....	19
2.4 DECISÕES E PROVIMENTOS ESTRUTURAIS .....	23
<b>3 AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA</b> .....	<b>29</b>
3.1 ORIGEM DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA .....	30
3.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS .....	31
3.2.1 Criação das entidades de infraestrutura específicas .....	32
3.2.2 Mensuração do dano, critérios de elegibilidade e formas de indenização .....	33
3.3 O PAPEL DAS ENTIDADES NA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ESTRUTURAL .....	38
3.4 AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NA REALIDADE INTERNACIONAL E BRASILEIRA .....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito tempo o processo deixou de ser definido como uma figura autônoma e insensível aos problemas da realidade material. Apesar do processo ter sido visto pela doutrina clássica como um instituto completamente autônomo e alheio ao mérito das demandas, hoje o processo é compreendido como um instrumento concreto de atuação na realidade. Desse modo, o processo não tem nenhuma serventia se não consegue dar conta dos problemas da vida concreta<sup>1</sup>.

Essa noção contemporânea de processo se distancia daquela conceituada por Oskar Von Bulow<sup>2</sup>, que o pensava de forma completamente autônoma de sua repercussão fática. O autor tem seu mérito por ter possibilitado a autonomia didática do processo civil, superando as explicações privatistas de processo<sup>3</sup>. Entretanto, para desenvolver tal conceito, defendia que, por possuir pressupostos próprios, o processo seria autônomo do direito material.

A nova visão de processo também se distanciou das ideias introduzidas por Chiovenda<sup>4</sup> e Carnelutti<sup>5</sup>, que não têm mais relação alguma com a realidade do Estado contemporâneo<sup>6</sup>. Apesar dessas duas teorias terem suas diferenças<sup>7</sup>, ambas defendiam que o processo seria satisfatório, cumprindo com sua função ao chegar a uma declaração final. Para ambas, o processo seria autossuficiente na sua força declaratória, sem se preocupar com o cumprimento de uma funcionalidade.

---

<sup>1</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.1.

<sup>2</sup> OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos. Pressupostos, Fundamentos e Aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016, p. 19, apud BULOW, Oskar Von. **La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales**. Trad. Miguel Angel Rosas Lichtschein. Buenos Aires: Ejea, 1964.

<sup>3</sup> MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. Ed. 2. São Paulo: RT, 2011, p. 37

<sup>4</sup> OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos. Pressupostos, Fundamentos e Aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016, apud CHIOVENDA, Giuseppe. **Principios de Derecho Procesal**. Trad. José Casais Y Santalo. Madrid: Editorial Réus, 1922, p. 349.

<sup>5</sup> OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos. Pressupostos, Fundamentos e Aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016, p. 22 apud CARNELUTTI, Francesco. **Diritto e Processo**. Napole: Morano Editore, 1958, p. 40-66.

<sup>6</sup> MARINONI, Luis Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil**. Ed. 10. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 1, 2023, p. 20

<sup>7</sup> “Para CHIOVENDA, a função da jurisdição é meramente declaratória; o juiz declara ou atua a vontade da lei. CARNELUTTI, ao contrário, entende que a sentença torna concreta a norma abstrata e genérica, isto é, faz particular a lei para os litigantes.” MARINONI, Luis Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil**. Ed. 10. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 1, 2023, p. 20

Segundo o modelo tradicional de adjudicação, o processo serviria para resolver uma controvérsia decidindo quem estaria certo ou errado. Feito tal julgamento, o incidente estaria encerrado, restaurando a harmonia social<sup>8</sup>. Owen Fiss<sup>9</sup> esclarece que um dos principais erros desse raciocínio é justamente tornar trivial a fase de implementação da decisão, considerada uma das partes mais complexas e contestáveis dos processos judiciais.

Ao afastar tais concepções clássicas, a nova visão de processo idealizou na tutela jurisdicional um direito à efetiva proteção do direito material<sup>10</sup>.

Eventual autonomia didática e científica do direito processual não significa seu isolamento frente ao direito material. O processo e o direito devem se complementar a fim de garantir o cumprimento dos objetivos constitucionais do processo<sup>11</sup>.

Em outras palavras, em uma nova visão de processo, não se justifica interpretar a norma processual com valores e finalidades diferentes da realidade a que se destina. As regras processuais somente podem valer se cumprem com as finalidades constitucionais e, conseqüentemente, com os problemas da realidade a quem elas servem<sup>12</sup>.

Dentro dessa nova visão, o processo somente se legitima quando é capaz de dar uma prestação jurisdicional efetiva, pautado nas garantias fundamentais da constituição, como do acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República<sup>13</sup>), do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da Constituição da República<sup>14</sup>), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inc. LV, da Constituição da

---

<sup>8</sup> FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures of the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 41.

<sup>9</sup> FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures of the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 41.

<sup>10</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. Ed. 9. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 1, 2023, p. 12.

<sup>11</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 16 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2023. p. 321.

<sup>12</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.1.

<sup>13</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>14</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

República<sup>15</sup>) e da duração razoável do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição da República<sup>16</sup>)<sup>17</sup>.

Segundo Marinoni<sup>18</sup>, o direito a uma prestação jurisdicional efetiva está consagrado no art. 5.º, XXXV, da CF, que afirma que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para Virgílio Afonso da Silva<sup>19</sup>, a leitura desse direito fundamental previsto expressamente no texto constitucional deve ser complementada por outras. Não pode ser entendido apenas como acesso à jurisdição (direito de ação), mas deve abarcar: (i) o momento anterior à chegada de uma demanda ao Judiciário, (ii) o processo decisório e (iii) os efeitos das decisões.

Marinoni, inclusive, avalia que o direito à prestação jurisdicional efetiva é o mais importante dos direitos “por constituir um direito de se valer dos próprios direitos”<sup>20</sup>. Segundo o autor, para que a prestação jurisdicional seja efetiva, não basta apenas que haja uma decisão de mérito, mas que a tutela jurisdicional seja efetiva, tempestiva e preventiva<sup>21</sup>.

Para que seja garantida a tutela jurisdicional efetiva, é necessário que a técnica processual se adeque às necessidades do direito material tutelado em juízo, garantindo a aplicação de instrumentos que assegurem a tutela adequada<sup>22</sup>.

O direito à tutela jurisdicional efetiva engloba uma técnica processual adequada, estabelecida através de norma processual, com previsão de um

---

<sup>15</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

<sup>16</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

<sup>17</sup> MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil**. Ed. 2. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

<sup>18</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.5.

<sup>19</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EdUSP Livraria, 2021, p. 250

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.5.

<sup>21</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.5.

<sup>22</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.5.

procedimento capaz de viabilizar, além da própria resposta jurisdicional, também a participação dos interessados e afetados pela tutela<sup>23</sup>.

O juiz, portanto, não encerra suas funções ao resolver o litígio, devendo zelar pela idoneidade da prestação jurisdicional. Não pode o magistrado aplicar a tutela processual que leve a uma tutela inefetiva, intempestiva ou de pouco auxílio às partes<sup>24</sup>.

Em resumo, a função jurisdicional não se resume a dar uma resposta ao litígio, mas sim de atribuir uma tutela jurisdicional que proteja de fato os direitos colocados em juízo, sem que haja demora na prestação judicial<sup>25</sup>.

A visão do processo como instrumento exclui a ideia de neutralidade desse em relação ao direito material e à realidade. O processo não é indiferente, neutro, autônomo, mas interdependente e intrinsecamente conectado ao direito material<sup>26</sup>.

Não há como confundir técnica processual com procedimento. O procedimento é uma espécie de técnica processual destinada a permitir a tutela dos direitos. Por meio de tal técnica é possível investigar o “valor” que está contido em cada procedimento<sup>27</sup>.

O processo como conjunto de formas ordenadas no procedimento e pautadas na garantia do contraditório é o método estabelecido pelo direito para que a jurisdição seja exercida de modo correto<sup>28</sup>.

A noção de efetividade do processo, por sua vez, compreende a ideia segundo a qual o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sociopolítico-jurídica, atingindo todos os seus objetivos institucionais<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.6.

<sup>24</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.6.

<sup>25</sup> Para Virgílio Afonso da Silva: o art. 5º, LXXVII, adicionado pela EC 45/2004, ao indicar que “a todos, no âmbito judicial ou administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” demonstram que o legislador explicitou que a razoável duração do processo é mandamento constitucional que integra a ideia de acesso à justiça. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: EdUSP Livraria, 2021, p. 250.

<sup>26</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB- 7.7.

<sup>27</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB - 7.8.

<sup>28</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 16 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2023, p. 314.

<sup>29</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 16 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2023, p. 319.

A “tutela de direitos” foi colocada como objetivo central do processo, colocando um novo rumo à atividade processual. Para cumprimento desse objetivo, foram conduzidas diversas adaptações na estrutura processual, como é o caso dos processos estruturais e da atipicidade das formas executivas<sup>30</sup>.

Para iniciar a discussão acerca da importância do processo estrutural, essa justificativa teórica é necessária para revisitar a finalidade primeira do processo e o reconhecimento da necessidade de criação de mecanismos para que o processo seja capaz de dar a tutela adequada aos conflitos, por mais complexos, multipolarizados e policêntricos que sejam<sup>31</sup>.

A partir dessa necessidade, o presente trabalho foca em um aspecto importante da tutela adequada dos direitos: o cumprimento efetivo das decisões em casos complexos.

Principalmente em litígios estruturais, muitas vezes complexos por excelência, o reconhecimento de um problema estrutural e o desenvolvimento de um plano de ação são fases essenciais do processo e que possuem desafios e instrumentos próprios. Entretanto, é na fase executiva que se consagra, de fato, a efetividade da tutela.

Garantir uma execução efetiva, que contemple os interesses de todos os afetados de forma satisfatória e coerente é um desafio a parte que, muitas vezes, não encontra instrumentos eficazes no processo civil tradicional.

Por conta disso, a fim cumprir com o objetivo central da técnica processual – qual seja, dar uma tutela efetiva aos direitos –, é necessário que sejam pensados novos instrumentos a serem aplicados para garantir a efetividade executiva das decisões estruturais.

É nessa busca por novos instrumentos que o presente trabalho propõe a aplicação das entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*), figura advinda do direito estadunidense, como um instituto que pode aprimorar o cumprimento de decisões estruturais.

A fim de comprovar essa hipótese, serão expostas, em um primeiro momento, as principais características do processo estrutural, seu histórico e seus principais

---

<sup>30</sup> TALAMINI, Eduardo. **Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer**. 2 ed. São Paulo: RT, 2003.

<sup>31</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.1.

mecanismos. Através de revisão bibliográfica, serão verificados eventuais gargalos na efetivação das decisões e provimentos estruturais, identificando eventuais problemáticas na fase executiva desses processos.

Posteriormente, também através de revisão bibliográfica, serão apresentados um histórico e os principais aspectos das entidades de infraestrutura específica, indicando, ao fim, se são compatíveis ou não com as premissas do processo estrutural e se de fato permitem um aprimoramento na efetividade das decisões estruturais.

O presente trabalho, portanto, apresenta metodologia dedutiva, partindo da formulação de um problema – a necessidade de aprimoramento dos instrumentos disponíveis para efetivação das decisões estruturais -, seguida da formulação de uma hipótese – as entidades de infraestrutura específica são instrumentos que podem auxiliar na efetivação dessas decisões estruturais em casos de litígios complexos -, e parte para a verificação da hipótese a partir da análise de casos.

A confirmação da hipótese formulada será feita através de estudos de caso, em que houve a aplicação do instituto das entidades de infraestrutura específica em litígios complexos, verificando se as asserções feitas através da revisão bibliográfica se confirmam na realidade prática.

## 2 PROCESSO ESTRUTURAL

É a partir da centralidade da ideia de garantia da “tutela de direitos” na teoria processual que o processo civil culminaria em um objetivo de pacificação social, com finalidades sociais e políticas<sup>32</sup>.

É nesse sentido que Owen Fiss<sup>33</sup> atribuiu à jurisdição o objetivo de realizar as “reformas estruturais” necessárias à concretização de valores públicos, cabendo ao julgador atuar ativamente na busca desse ideal.

Nesse viés, competiria ao processo - através das chamadas *structural injunctions* - readaptar toda a estrutura de uma determinada política pública para efetiva aplicação e controle dessas ações<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis de tutela inibitória coletiva**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003, p. 38.

<sup>33</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis de tutela inibitória coletiva**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003. OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos. Pressupostos, Fundamentos e Aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016., p. 27 apud FISS, Owen. *The Forms of Justice*. **Harvard Law Review**. n93, New Haven: Harvard UNIVERSITY Press, 1979.

<sup>34</sup> OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos. Pressupostos, Fundamentos e Aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016, p. 28.

É evidente que a realidade brasileira tem vivenciado uma “judicialização da vida”<sup>35</sup>. Não se trata apenas de um aumento quantitativo do número de demandas judiciais, mas de uma maior complexidade qualitativa das demandas.

Nessa nova visualização dos litígios, em que o objetivo do processo é realizar determinadas reformas estruturais, há uma preocupação primeira em adquirir uma visão global do sistema, ou seja, identificar todos os afetados e mensurar a extensão do problema que é levado ao judiciário.

Em um segundo momento, há um fundo prospectivo, buscando soluções que não se restrinjam ao ressarcimento do dano, mas que exijam respostas difusas, com diversas medidas que se imponham gradativamente, a fim de que cesse a irregularidade<sup>36</sup>.

Portanto, a introdução da ideia de *structural injunctions* trabalha não apenas com o reconhecimento da necessidade de uma reforma estrutural ou com o mapeamento do dano, mas também na busca e na execução de medidas que efetivem a reforma pleiteada.

O conceito de *structural injunctions* é a base para o que se define hoje como decisão estrutural. Para compreender melhor esse conceito, é necessário perpassar pela história das demandas estruturais e da evolução do termo no direito estadunidense e por sua recepção no direito processual civil brasileiro.

## 2.1 ORIGEM DO PROCESSO ESTRUTURAL

É recorrente que se atribua a Owen Fiss as primeiras análises ligadas ao termo “processo estrutural”<sup>37</sup>. Segundo o autor:

“Na era dos direitos civis, uma nova forma de atividade jurisdicional se manifestou, sendo essencialmente marcada por duas características: a primeira, a percepção de que a ameaça aos valores constitucionais não é posta por indivíduos, mas pela atuação de organizações de larga escala; a segunda, o reconhecimento de que, sem a reestruturação dessas organizações, suas ameaças a valores constitucionais não podem ser e não serão eliminadas”.

---

<sup>35</sup> OSNA, Gustavo. **Processo Civil, Cultura e Proporcionalidade: Análise Crítica da Teoria Processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017, p. 138.

<sup>36</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 225. São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 389 - 410, nov 2013.

<sup>37</sup> FISS, Owen M. The Forms of Justice. In: **Harvard Law Review**. n. 93. New Haven: Harvard University Press, 1979; FISS, Owen M. **The Law as it could be**. New York: New York University Press, 2003. p. 48 e ss; FISS, Owen M. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

ARENHART, Sérgio Cruz. Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 243. apud FISS, Owen M. *The Law as it could be*. New York: **New York University Press**, p. 49.

O conceito idealizado por Fiss propunha uma migração do modelo repressivo de Judiciário para um modelo resolutivo e participativo, constituindo uma noção reparativa, resultando na construção conjunta de soluções jurisdicionais adequadas<sup>38</sup>. Incumbiria ao Poder Judiciário, quando confrontado por esse tipo de litígio, promover as chamadas “reformas estruturais”, um novo modelo de atuação processual, voltado à concretização de valores públicos e constitucionais<sup>39</sup>. E a pedra de toque para promoção de tais reformas estaria justamente na reestruturação de determinado elemento da realidade concreta<sup>40</sup>.

Boa parte da doutrina<sup>41</sup> destaca o julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka* pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América como um marco inicial da recepção das demandas estruturais pelas cortes de justiça<sup>42</sup>.

Nesse caso, a Suprema Corte mudou seu entendimento<sup>43</sup> para declarar como inconstitucional a divisão de estudantes em escolas públicas baseada na segregação racial. A partir desse entendimento, foi concedido aos estudantes negros o direito de frequentar as mesmas instituições de ensino que os brancos.

---

<sup>38</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 244.

<sup>39</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 255.

<sup>40</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 255.

<sup>41</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.2; JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 93; 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**, Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 202, p. 102-103.

<sup>42</sup> Conforme explica Jobim, existiram casos antecedentes o emblemático julgamento de Brown que enfrentaram outras questões sobre racismo, criando a doutrina chamada de “separate but equal”, que defendia que a segregação racial não criaria nenhum óbice ao Princípio da Igualdade. Nesse sentido: JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em brown v. board of education (I e II). In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 887.

<sup>43</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.2; MCNEESE, Tim. **Plessy v. Ferguson: separate but equal. (Great Supreme Court decisions)**. New York: Chelsea House Publishers, 2007. p. 109.

Essa forma de atuação do Judiciário em políticas públicas, inaugurada pelo caso *Brown*, iniciou o que se passou a chamar de reformas estruturais (*structural reforms*)<sup>44</sup>, que posteriormente foram aplicadas em uma série de casos enfrentados pelo judiciário estadunidense, incluindo reformas em sistemas prisionais, policiais, manicomiais e de auxílio à moradia<sup>45</sup>.

A importância do caso *Brown* no estudo dos processos estruturais, contudo, não está no caráter declaratório da decisão, mas nos meios que foram utilizados para a efetivação da decisão, a fim de alterar uma estrutura sociocultural já solidificada<sup>46</sup>.

A decisão da Suprema Corte no caso *Brown* é muito sucinta, indicando apenas que a segregação seria ilegal, sem indicar, contudo, como seria resolvido o problema da segregação racial nas instituições de ensino<sup>47</sup>.

Essa diretriz executiva somente foi definida em um momento de reapreciação da matéria pela Suprema Corte estadunidense, em um episódio conhecido como *Brown II*. Na ocasião, ao invés de uma ordem de cumprimento imediato, a Suprema Corte estabeleceu uma diretriz condicionada e negociada para a concretização de sua decisão<sup>48</sup>.

A partir dessa e de outras decisões que realizaram reformas em diversas políticas públicas norte-americanas, as decisões estruturais (*structural injunctions*) foram definidas como aquelas que buscam “implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> FISS, Owen. “Two models of adjudication”. In: DIDIER JR, Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 76

<sup>45</sup> 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. 202, p. 102-103.

<sup>46</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.2.

<sup>47</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 86.

<sup>48</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 86.

<sup>49</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZENETI JR, Hermes. **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015, p. 97-98.

Por conta disso, o caso *Brown*, na visão de Vitorelli<sup>50</sup>, não é visto como um exemplo de processo estrutural, mas a sua implementação ensejou a criação desses mecanismos para realizar direitos fundamentais (*civil rights injunctions*)<sup>51</sup>.

As decisões estruturais foram definidas por Vitorelli como “o instrumento formal por intermédio do qual o Judiciário busca reorganizar instituições burocráticas para que funcionem de acordo com a constituição”<sup>52</sup>.

A fase de implementação dessas decisões é certamente a mais complexa do processo estrutural por uma série de motivos. Deve envolver diversos atores, pode apresentar diversas soluções para a satisfação do direito material, necessita de cooperação e participação dos atores, entre outras características que não são essencialmente estruturais mas devem ser levadas em consideração para a tutela adequada do caso concreto<sup>53</sup>.

O objetivo da execução estrutural é implementar uma decisão de reorganização do comportamento institucional que causa, permite, fomenta ou perpetua um ilícito, evitando que o comportamento inicial se repita no futuro<sup>54</sup>.

## 2.2 O PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

A mudança de paradigma no processo civil, priorizando a técnica processual como instrumento para a tutela adequada do direito, influenciou na construção e na reformulação do processo civil brasileiro. Marcadamente, o desenvolvimento de instrumentos voltados ao processo civil coletivo pátrio demonstra um distanciamento das noções clássicas e uma busca por técnicas processuais que possam trazer tutelas satisfativas mesmo aos litígios mais complexos<sup>55</sup>.

A primeira disposição em caráter geral nesse sentido é, segundo Arenhart, Osna e Jobim<sup>56</sup>, a positivação da figura da ação popular, medida processual que

---

<sup>50</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 87.

<sup>51</sup> GARRETT, Brandon L. Structural Reform Prosecution. **Virginia Law Review**, v. 93, p. 853-957, 2007.

<sup>52</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 86 apud FISS, Owen, The Allure of Individualism. **Iowa Law Review**, v. 78, p. 965, 1993.

<sup>53</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 89-90.

<sup>54</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 91.

<sup>55</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.3.

<sup>56</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.3.

permitiu que cidadãos ingressassem em juízo questionando atos da administração alegadamente danosos ao patrimônio público. Nesse caso, o autor popular ingressa com a ação não em favor de interesse individual, mas de direito coletivo.

A aplicação de mecanismos próprios da tutela coletiva foi ampliada com a Lei da Ação Civil Pública e com o Código de Defesa do Consumidor, que consolidaram o que se passou a chamar de “microssistema do processo coletivo”, explicitando as espécies de direitos coletivos: direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos<sup>57</sup>.

Cabe ressaltar que, mesmo antes da valorização acadêmica dos processos coletivos e estruturais, já havia concretamente um controle jurisdicional de políticas públicas ou mesmo o enfrentamento de litígios complexos e multipolares<sup>58</sup>. Contudo, através das técnicas processuais tradicionais, o tratamento dado a essas demandas era irresponsável e insuficiente, uma vez que utilizavam mecanismos inadequados que contribuíam para soluções pouco eficazes e intempestivas<sup>59</sup>.

Portanto, apesar de não haver, hoje, uma moldura legislativa própria aos processos estruturais, tal fato não impede que estes sejam levados a conhecimento do Judiciário<sup>60</sup>.

O desenvolvimento de mecanismos processuais típicos dos litígios estruturais busca justamente suprir deficiências do processo “individual”, que não permite à coletividade multipolar expressar seus interesses de forma efetiva<sup>61</sup>. Busca-se o desenvolvimento de técnicas processuais que possam levar a tutela adequada aos litígios mais complexos e multipolares.

---

<sup>57</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 63.

<sup>58</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 62. GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do curso de direito da faculdade de humanidades e direito**. v. 7, n. 7, p. 29-35, 2010.

<sup>59</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 247.

<sup>60</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 247.

<sup>61</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 248.

Esse movimento pode ser visualizado também nos tribunais<sup>62</sup>, que vêm reconhecendo e dando tratamento diferenciado aos processos estruturais<sup>63</sup>. Tendo em vista a orientação sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal que admitiu que os atos de políticas públicas possam ser controlados pelo Judiciário, a ideia de processo estrutural tem sido construída para compreender quando essas intervenções são necessárias e de que forma devem ser procedidas<sup>64</sup>.

Um dos primeiros casos inseridos nesse contexto é o da intervenção na mineração de carvão na cidade de Criciúma, Estado de Santa Catarina. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 1993 buscando a reparação ambiental da região degradada pela mineração<sup>65</sup>.

Em 2000, foi proferida sentença que impôs aos réus - mineradoras, seus sócios-gerentes, mandatários ou representantes, sucessores, União e Estado de Santa Catarina - oferecerem, em seis meses (contados da intimação da sentença) um projeto de recuperação da região<sup>66</sup>.

Paralelamente ao trâmite recursal, que durou até setembro de 2014, o Ministério Público Federal deu início à execução provisória da sentença. Mesmo havendo a incidência de hipótese de reexame necessário, foi autorizado, em antecipação de tutela, o início dos atos executivos. Diante da complexidade da matéria, foi recomendado que o procedimento se desdobrasse em diversas fases<sup>67</sup>.

Nesse caso, a execução das medidas estruturais foi dividida em quatro fases: (i) mapeamento do problema, (ii) consolidação de estratégia de enfrentamento do

---

<sup>62</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o "practicalismo" e os "processos estruturais". **Revista de Direito Administrativo.**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio-ago. 2020. p. 252.

<sup>63</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.6

<sup>64</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389-410, vol. 225/2013, p. 393.

<sup>65</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. 74.

<sup>66</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. 75

<sup>67</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. 76

problema, (iii) determinação para que os réus cumpram as ações propostas e (iv) efetiva implementação daqueles cronogramas e projetos de recuperação ambiental<sup>68</sup>.

Esse caso paradigma foi o primeiro de uma série de processos estruturais instalados no Brasil, que passaram a tratar de diferentes temas, como desastres ambientais<sup>69</sup>, programas de acolhimento institucional de crianças e adolescentes<sup>70</sup>,

---

<sup>68</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. 76.

<sup>69</sup> “Um caso emblemático dessa relação foi fornecido pela ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União e da Agência Nacional de Mineração – ANM, após os recentes desastres ambientais experimentados pela sociedade brasileira (especialmente, o estouro de barragens que assolou a região do Vale do Rio Doce). Nessa oportunidade, foi destacado pelo Parquet, já em inicial, que o feito buscava “a adoção de medidas estruturais para a revisão da política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens, a cargo dos réus”. Do mesmo modo, salientou-se a necessidade de “intervenção jurisdicional para, mediante o desenvolvimento de um processo estrutural, planejar, implementar e fiscalizar medidas capazes de criar, no futuro, uma estrutura pública de fiscalização de barragens que possa desempenhar suas tarefas de maneira confiável e eficiente” ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-1.6.

<sup>70</sup> “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual. Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construído em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que os processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo”.

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.854.842/CE** (2019/0160746-3). Terceira Turma. Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 02.06.20. Publicado em 04.06.20. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza.

fila de espera para cirurgias médicas oferecidas pelo sistema público de saúde<sup>71</sup>, regularização de contratos de trabalho<sup>72</sup> e recomposição institucional de autarquias<sup>73</sup>.

As cortes superiores também têm reconhecido a legitimidade das medidas estruturais. Em especial, cabe menção às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) 709 e 742, em que se estabeleceu a adoção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 nas populações indígenas e quilombolas, reconhecendo a natureza estrutural da demanda e estabelecendo medidas para tutela do bem jurídico<sup>74</sup>.

Mais recentemente, o STF editou o Tema de Repercussão Geral n° 698, fixando que a intervenção judicial em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola a separação dos poderes e deve apresentar plano ou meios adequados para alcançar tal resultado, ou seja, deve se dar preferencialmente através de processos estruturais<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará**. 2019. 130 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>72</sup> “Para ilustrar essa afirmação, um primeiro caso merecedor de nota é dado por medida coletiva, proposta no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, tendo como fundo a situação de servidores não concursados. Em síntese, tratava-se de ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho, em que se buscava a extinção dos contratos de pessoal terceirizado que trabalhava no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná. No entender da Procuradoria do Trabalho, a terceirização dos serviços (de enfermagem e de farmácia) ofendia as regras trabalhistas, de modo que tais contratos deveriam ser rescindidos. Segundo a Universidade Federal do Paraná, porém, a extinção imediata de tais contratos inviabilizaria as atividades do hospital universitário – que também é o principal responsável pelo atendimento ao SUS no Paraná – porque aquele pessoal representava aproximadamente a metade dos trabalhadores das áreas de enfermagem e farmácia disponíveis. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022, p. 244.

<sup>73</sup> “Por fim, e ainda que inúmeros outros casos pudessem ser apresentados, é cabível referência a uma terceira situação. Trata-se da ação civil pública manejada pela Associação Brasileira da Propriedade Intelectual – ABPI em face da União Federal e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI. Em tal ocasião, formulou-se pleito voltado a uma recomposição institucional ampla das atuais atividades da autarquia, marcadas por déficits e por desconformidades. Buscando aprimorar esse ambiente, sem desconsiderar suas idiosincrasias, o pleito já foi originalmente distribuído com natureza estrutural – formulando narrativa e pedidos aderentes a esse campo”. OSNA, Gustavo. ARENHART, Sérgio Cruz. Desmistificando os processos estruturais: processos estruturais e segurança jurídica. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 330/2022, p. 239-259, ago/2022, p. 240.

<sup>74</sup> JOBIM, Marco Félix. STEFFENS, Luana. A Judicialização das políticas públicas durante a pandemia da COVID-19 e os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 724.

<sup>75</sup> “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”. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 684612 (Tema 698)**. Plenário. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator para o Acórdão: Roberto Barroso. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Rio de Janeiro.

O reconhecimento da importância dos processos estruturais no tratamento de litígios complexos, apesar de recente, é uma relevante demonstração da legitimidade desses litígios e da necessidade de intervenção judicial em políticas públicas<sup>76</sup>.

Reconhecida a função do processo estrutural e a realidade na qual ele se insere, é necessário passar pelas suas principais definições e características.

### 2.3 AS DEFINIÇÕES DE PROCESSO ESTRUTURAL

Os “processos estruturais” possuem um conceito muito debatido e ainda muito controvertido na doutrina<sup>77</sup>. Necessária uma revisão bibliográfica de algumas das principais teorias brasileiras acerca dos processos estruturais.

Para Edilson Vitorelli, o processo estrutural tem lugar em uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e formas distintas, sendo, essencialmente, processos coletivos irradiados e policêntricos<sup>78</sup>.

Segundo o autor:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 63

Na visão do autor, o processo estrutural é essencialmente coletivo e tem como desafios: (i) a apreensão das características do litígio, com toda a sua complexidade e conflituosidade, (ii) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, a fim de que deixe de se comportar de forma indesejável, (iii) a

---

<sup>76</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 68.

<sup>77</sup> ARENHART, Sérgio Curz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022, p. 243. OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 253.

<sup>78</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 68.

implementação desse plano, (iv) a avaliação dos resultados da implementação e (v) a sua reelaboração e (vi) reimplementação, se for o caso<sup>79</sup>.

Assim, o litígio estrutural seria um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura, pública ou privada, do qual deriva um padrão reiterado de violações a direitos, que cria, fomenta e mobiliza o conflito<sup>80</sup>.

Os litígios estruturais possuem peculiaridades que, a fim de dar a tutela adequada aos litígios, merecem um tratamento diferenciado, baseado em um método processual próprio<sup>81</sup>.

Importante ressaltar que os processos estruturais não se aplicam apenas em ações envolvendo o poder público, ou seja, os processos estruturais não se limitam à esfera pública ou privada, de modo que os provimentos estruturantes podem ser essenciais em oportunidades nessas duas esferas<sup>82</sup>.

A ideia de processo estrutural não se limita à ideia de políticas públicas, ainda que a técnica seja propícia e adequada para delimitar a atuação jurisdicional nessa seara<sup>83</sup>. Nada obsta que os provimentos estruturantes sejam utilizados também na esfera privada, direcionados à correção de problemas complexos ocasionados por particulares<sup>84</sup>.

Já Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira pensam o processo estrutural a partir da decisão estrutural (*structural injunction*), que buscaria

---

<sup>79</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, 2018;

<sup>80</sup> LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 68.

<sup>81</sup> NUNES, Leonardo Silva. A certificação nos processos coletivos. In: **Coletivização e unidade do Direito**. Luís Alberto Reichelt e Marco Félix Jobim (Org.). Londrina: Thoth, 2019. Vol. I. págs. 323-342.

<sup>82</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-4.3.

<sup>83</sup> OSNA, Gustavo. Nem “Tudo”, Nem “Nada” – Decisões Estruturais e Efeitos Jurisdicionais Complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2022.

<sup>84</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Osna, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 245.

implementar a reforma estrutural em um ente, organização ou instituição<sup>85</sup> a fim de solucionar o problema estrutural<sup>86</sup>.

Tais autores também estabelecem algumas características que consideram como típicas dos processos estruturais:

(i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n° 75, jan/mar 2020, p. 104.

Na visão dos autores, a decisão estrutural parte da constatação de um estado de desconformidade, estabelecendo um estado ideal de coisas que se busca implantar e o modo com que esse estado deve ser alcançado<sup>87</sup>. Ela não apenas tem um conteúdo prescritivo, mas também um objetivo, uma meta, devendo, em sequência, estruturar o modo como se deve alcançar o resultado.

Essa estruturação recomenda que o resultado se faça mediante um plano de ação, que desenhe objetivos a serem alcançados, metas e prazos. Trata-se de um cronograma para implementação da solução estrutural<sup>88</sup>. Esse é o núcleo da efetivação da tutela.

---

<sup>85</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, 2017.

<sup>86</sup> A ideia do processo estrutural estar pautado em um problema estrutural é criticada por Vitorelli, que considera a definição de problema imprecisa, uma vez que não se trata de termo técnico do processo civil. A fim de contornar essa ideia, o autor propõe que a ideia de problema estrutural seja substituída pelo conceito de litígio estrutural. LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 72.

<sup>87</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n° 75, jan/mar 2020, p. 104.

<sup>88</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-8.1.

Por fim, Arenhart, Osna e Jobim optam por não estancar o conceito de processo estrutural em uma definição restritiva. Por conta disso, preferem descrever esses litígios a partir de uma série de características típicas: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade<sup>89</sup>.

Contudo, advertem que, na análise de casos concretos, algumas dessas características podem não estar presentes. Isso não exclui o tratamento estrutural que o conflito deve ter, mas atribui a ele a técnica processual adequada<sup>90</sup>.

O processo estrutural é pensado como uma via processual que realoca a dinâmica participativa e representativa das partes e interessados na dinâmica. De um lado, o problema posto é muitas vezes complexo e multipolar. Por envolver diferentes interessados ou afetados e pela complexidade jurídica ou fática do conflito, exige novos meios de debate ou diálogo<sup>91</sup>.

Essa ampliação do diálogo pode desempenhar um importante papel na criação de solução para o litígio estrutural. Por conta disso, o processo estrutural deve exigir uma releitura do diálogo dos autores e impactados pela decisão. E, por se tratar de uma solução construída, ele é caracterizado pela sua flexibilidade<sup>92</sup>.

Os processos estruturais viabilizam uma resposta construída em enfoque prospectivo, focado na resolução do estado de irregularidade e na criação e desenvolvimento de mecanismos para implementação da solução<sup>93</sup>.

A multipolaridade permite a participação de vários atores, ainda que representados por legitimados extraordinários. Os processos estruturais possuem uma gama de interesses diversos e policêntricos, de modo que os atores do litígio devem se encontrar em igual patamar de protagonismo<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-8.1.

<sup>90</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-2.1.

<sup>91</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 248.

<sup>92</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set/2022, p. 249.

<sup>93</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-2.12.

<sup>94</sup> FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental no cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 177.

A noção de “processo estrutural”, para os autores, deriva do fato de que sua efetivação se presta ao rearranjo ou à recomposição de alguma estrutura que está inibindo determinado direito ou interesse jurídico relevante. Portanto, os provimentos estruturais podem passar pela recomposição institucional como uma forma de aprimorar a realidade concreta<sup>95</sup>.

Ainda que haja controvérsia na definição de um conceito próprio aos processos estruturais, Osna e Arenhart<sup>96</sup> defendem que o principal traço diferenciador desses litígios é a sua capacidade de lidar de forma mais adequada com problemas caracterizados com atributos como a multipolaridade e/ou que exigem respostas prospectivas para lidar com as circunstâncias mais complexas.

A complexidade dos litígios estruturais exige um trabalho dinâmico e constante de ajuste e recomposição, adaptando-se às circunstâncias do caso concreto. Desse modo, as medidas adotadas no curso do processo são maleáveis e alteráveis, não se sujeitando ao regime tradicional de preclusão<sup>97</sup>.

Esse elemento leva à necessidade de ritos e meios de atuação mais flexíveis (maleabilidade procedimental) e a uma abertura de técnicas e de meios passíveis de utilização pelo Judiciário<sup>98</sup>. A técnica estrutural passa por um juízo praticalista, a fim flexibilizar a técnica processual para garantir uma melhor tutela de direitos<sup>99</sup>.

A abertura às novas técnicas processuais e maior maleabilidade nos meios de atuação não são exclusivos das primeiras fases do processo estrutural. Pelo contrário, são essenciais também na fase de implementação das medidas estruturais.

## 2.4 DECISÕES E PROVIMENTOS ESTRUTURAIS

A lógica bipolarizada do processo civil tradicional, voltada para a reparação do dano, apresenta uma visão retrospectiva do conflito, que não pode ser aplicada

---

<sup>95</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, RB-2.7.

<sup>96</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022, p. 243.

<sup>97</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022, p. 246.

<sup>98</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022, p. 246.

<sup>99</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio-ago. 2020. p. 251-278.

aos processos estruturais. Como o objetivo das demandas estruturais é justamente alterar determinada estrutura burocrática ou prática institucional danosa, é natural que os provimentos ditos estruturais gerem decisões prospectivas, voltadas para o futuro<sup>100</sup>.

Ao se estabelecer um plano de ação em um processo estrutural, é fácil notar que respostas binárias, comuns ao processo civil clássico, seriam inócuas. A fim de que o Judiciário possa solucionar o litígio de forma dinâmica, é possível que as decisões estruturais sejam escalonadas e realizadas “em cascata”<sup>101</sup>.

O uso de decisões escalonadas se justifica no caso dos provimentos estruturais justamente pela prospecção dessas decisões e pela complexidade do caso concreto, que certamente não encontrará em um único provimento judicial a solução para todos os conflitos indicados no litígio<sup>102</sup>.

Outra característica marcante das decisões estruturais é que, muitas vezes, à decisão principal seguem-se inúmeras outras que têm por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores de modo a permitir a efetiva concretização do resultado visado pela decisão principal – é o que Sérgio Cruz Arenhart chama de provimentos em cascata. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. p. 68.

Segundo Fernando Verbic<sup>103</sup>, uma das dificuldades enfrentadas pelas decisões estruturais é justamente sua “dificuldade procedimental”, ou seja, a ausência de instrumentos e regulações adequadas para trabalhar, em sede judicial, sobre conflitos coletivos que requerem remédios estruturais para sua adequada resolução.

---

<sup>100</sup> FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental no cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 179.

<sup>101</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 267. ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, 2015.

<sup>102</sup> “Os processos estruturais trazem consigo, invariavelmente, essa incompletude sentencial, exatamente pela impossibilidade de o julgador mensurar em um único ato a diversidade de atos a serem executados para perseguir o objetivo colimado no processo”. FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental no cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 187.

<sup>103</sup> VERBIC, Fernando. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la república argentina. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 68.

Ademais, nos procedimentos estruturais, é necessário que os provimentos sejam permeáveis a ponto de atenuarem alguns dos princípios do processo tradicional, como é o caso do princípio da demanda. Nas demandas estruturais, permite-se que o magistrado tenha alguma margem de liberdade na eleição de sua atuação, considerando as contingências e necessidades do caso e das partes<sup>104</sup>.

Isso porque é muito difícil que o autor da demanda tenha, no momento da propositura da ação, a dimensão exata do que deverá ser necessário para atender ao direito pretendido<sup>105</sup>. Evidentemente, não se tolera que a decisão extrapole seu objeto, ou seja, o ilícito a ser combatido, mas permite que se delimite o conteúdo do seu objeto no decorrer da demanda.

Esses provimentos complexos carregam consigo um núcleo pragmático, preocupado com as consequências e os efeitos da atividade jurisdicional<sup>106</sup>. Em outras palavras, os provimentos condicionados, sucessivos e cascadeados, que desafiam a racionalidade processual ortodoxa, buscam fazer o que é cabível para criar uma saída que minimize os efeitos negativos do litígio e amplie os seus benefícios<sup>107</sup>.

Se decidir uma causa estrutural, levando em conta todos os aspectos envolvidos e viabilizando o diálogo ampliado com os afetados já é uma tarefa desafiadora, a implementação da decisão é ainda mais difícil<sup>108</sup>. O magistrado deve ter cautela para não priorizar determinados grupos mais mobilizados em detrimento de outros, a fim de que a execução seja tempestiva, leve em consideração as mudanças no cenário original do litígio, preveja e mitigue eventuais efeitos colaterais da decisão<sup>109</sup>.

Para que a fase executiva seja de fato efetiva, necessário compreender que, na execução estrutural, as providências serão revistas periodicamente. Desse modo,

---

<sup>104</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 – 410, vol. 225/2013, p.394.

<sup>105</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 – 410, vol. 225/2013, p.394.

<sup>106</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 260.

<sup>107</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 261.

<sup>108</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão de implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 379.

<sup>109</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão de implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 380.

não há uma cisão entre a fase de conhecimento e a fase de execução, como faz crer a teoria tradicional do processo. Mesmo na fase executiva haverá decisões sobre questões de mérito não enfrentadas nas decisões iniciais<sup>110</sup>.

O modelo estrutural, de qualquer modo, potencializa esse cenário de complexidade, mediante vários ciclos de decisão, onde a tomada de nova decisão não pressupõe a estabilização do capítulo anterior da estória, quer pela recorribilidade imediata de cada decisão, quer pela flexibilização da própria coisa julgada, mencionada no item anterior. Neste modelo, na fase de execução encontramos novos pedidos, novas impugnações, novas produções de provas *etc.*

SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 427.p. 455

Além disso, justamente para a reparação de um estado de coisas que impacta múltiplos centros de interesse, em muitos casos é necessária a adoção de técnicas processuais tidas como heterodoxas<sup>111</sup>.

Para tal, a abertura procedimental e a dinamização dos provimentos são algumas medidas que podem ser necessárias, sob pena de não se satisfazer a tutela jurisdicional<sup>112</sup>. Exemplo de tutela específica para a execução de decisões estruturais é a designação de um interventor judicial<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão de implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 382.

<sup>111</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias aplicadas nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 427.

<sup>112</sup> OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020. p. 265.

<sup>113</sup> Segundo Desiree Bauermann, a intervenção judicial consiste basicamente em assistentes do juiz que tem por objetivo garantir o cumprimento da decisão judicial. O interventor judicial pode assumir diferentes papéis, variando de acordo com o grau de intervenção e atuação. BAUERMAN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris., 2012. p. 81.

A flexibilidade<sup>114</sup> auxilia na fixação de marcos a serem cumpridos de forma periódica, permitindo suas rediscussões pelos envolvidos, em um sistema de tentativa e erro, de forma criativa e dialógica, voltado à efetivação da tutela<sup>115</sup>.

O uso de administradores judiciais nos processos estruturais são um exemplo na tendência da desjudicialização das soluções indicadas no processo estrutural<sup>116</sup>. Assim, pode a sentença delegar a execução ou a fiscalização da decisão a outros órgãos, ou mesmo nomear terceiros encarregados<sup>117</sup>.

Essa flexibilização já é percebida em outras jurisdições. Por exemplo partir da *Rule 53*<sup>118</sup>, permitiu-se que as cortes estadunidenses designem um *master*, espécie de administrador judicial, em diversas situações, entre as quais está a necessidade de atender a procedimentos anteriores ou posteriores à judicialização quando o Poder Judiciário não pode atendê-los de forma eficaz e no tempo adequado<sup>119</sup>.

Para Didier, Zanetti e Oliveira<sup>120</sup>, a base normativa das decisões estruturais está na combinação do art. 139, IV com o art. 536, §1º, ambos do Código de Processo Civil (CPC). Esses dois dispositivos são cláusulas gerais executivas que dão ao julgador o poder de promover a execução por meio de medidas atípicas.

---

<sup>114</sup> “O processo estrutural encerraria, desse modo, um modelo processual marcado pela necessidade de contínua flexibilização em nome da persecução de suas finalidades essenciais, insto é, de seus princípios, viabilizando a partir da necessidade de permanente adaptação o desenvolvimento de técnicas processuais capaz de promover satisfatoriamente os fins visados para a sua atuação. PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 1221.

<sup>115</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, 2015.

<sup>116</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 – 410, vol. 225/2013, p. 395.

<sup>117</sup> ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 – 410, vol. 225/2013, p. 396.

<sup>118</sup> Estados Unidos da América. **Federal Rule of Civil Procedure n. 53**. Regulamenta a atuação dos “masters” no processo civil estadunidense. Disponível em: [https://www.ilnd.uscourts.gov/\\_assets/\\_documents/\\_forms/\\_legal/frcpweb/FRC00057.HTM](https://www.ilnd.uscourts.gov/_assets/_documents/_forms/_legal/frcpweb/FRC00057.HTM). Acesso em 20.11.23.

<sup>119</sup> VERBIC, Fernando. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la república argentina. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 68.

<sup>120</sup> DIDIER JR, Fredie;. ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. 61.

Isso porque o dinamismo da técnica permite que, a partir dela, sejam adotados diferentes meios de efetivação, ampliando o espaço da criatividade daqueles que pensam em soluções<sup>121</sup>.

Embora a aplicação das soluções possa ser feita pelo magistrado, muitas vezes esse controle será de difícil acompanhamento<sup>122</sup>. A descentralização na fiscalização do cumprimento das decisões estruturais permite que o Judiciário foque naquilo que é mais importante, deixando aspectos gerenciais a órgãos comprometidos com o direito tutelado<sup>123</sup>.

Ademais, em certos casos, mesmo havendo estrutura interna para implementação das decisões, é desejável a criação de micro instituições de apoio autônomas do Poder Judiciário. Essas instituições podem contar com especialização para o fim prestado, aumentando as chances de sucesso<sup>124</sup>.

O provimento estrutural pode, muitas vezes, assumir o modelo de uma “nova instituição”<sup>125</sup>, criada justamente para acompanhar, implementar e pensar sobre a realização da tutela oferecida.

É dentro dessa proposta de criação de uma instituição de implementação das decisões que são pensadas as entidades de infraestrutura específicas (*claims resolution facilities*) no cumprimento das decisões estruturais<sup>126</sup>. Essas entidades foram idealizadas para deslocar o cumprimento da decisão para instituições próprias, a fim de garantir maior efetividade à tutela pretendida.

---

<sup>121</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022, p. 213.

<sup>122</sup> Aqui não se busca minimizar a importância dos provimentos judiciais ou indicar que o Poder Judiciário é incapaz de fornecer uma resposta adequada aos conflitos complexos. Exemplo disso é o *town meeting*, método dialógico de condução do processo em que o juiz toma a frente da direção do processo, delimitando questões relevantes e conduzindo a especificação de provas para fomentar o diálogo ampliado com os impactados, através de audiências, eventos públicos e outras formas de participação direta e informal dos interessados. Sobre o tema: VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão de implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 374.

<sup>123</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 - 410, vol. 225/2013, p. 398.

<sup>124</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023., RB-8.14.

<sup>125</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, p. 389 - 410, vol. 225/2013, p. 396.

<sup>126</sup> DIDIER JR, Fredie;. ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. 61.

Tais estruturas enquadram-se exatamente nos ideais de dinamismo, desjudicialização e colaboração, apreciados no tratamento de demandas estruturais. Para compreender qual a possibilidade e qual o limite da aplicação desse instituto no processo estrutural brasileiro, é necessário perpassar por algumas de suas principais características.

### 3 AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA

A partir dessa necessidade de soluções criativas e muitas vezes interdisciplinares, surgiu nos Estados Unidos o instituto das *claims resolution facilities*<sup>127</sup>.

O instituto, que em português recebeu o nome de “entidades de infraestrutura específica”, descreve entidades criadas para processar e resolver demandas decorrentes de litígios coletivos em sentido amplo.

Na definição de Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr.:

As *claims resolution facilities* são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas. CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p.448.

As *claims resolution facilities*, contudo, possuem uma origem própria, com aplicação distinta daquela que se pretende dar nos processos estruturais. Para compreender em que medida o instituto pode ter sua definição alargada para moldar-se às necessidades das demandas estruturais, é essencial traçar a origem e o conceito das *facilities*.

---

<sup>127</sup> OROSO. Catharina Peçanha Martins; VASCONCELOS, Layanna Piau. A participação das vítimas nas *claims resolution facilities*: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? São Paulo, **Revista de Processo**, v. 306, p. 347-366, ago/2022, p. 350.

### 3.1 ORIGEM DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA

O instituto foi inicialmente pensado para auxiliar na mensuração, padronização e pagamento de indenização em demandas de massa ajuizadas perante as cortes estadunidenses a partir da segunda metade do século XX<sup>128</sup>.

Segundo Francis E. McGovern<sup>129</sup>, o instituto das *claims resolution facilities* é um termo genérico que descreve um amplo rol de entidades criadas para processar e resolver demandas em face de um litigante habitual (*funding source*). As entidades variam em forma, função e estrutura, sendo algumas das funções possíveis a delimitação dos atingidos pelo dano e a alocação de recursos para indenização<sup>130</sup>.

Sua função é processar e resolver demandas que estão surgindo e precisam de uma rápida solução<sup>131</sup>, permitindo a aplicação de procedimentos diferenciados daqueles aplicados na tutela processual tradicional<sup>132</sup>.

A finalidade dessas entidades é buscar um melhor tratamento dos recursos envolvidos na criação de soluções. Procura-se, de um lado, executar planos de cumprimento de obrigações de forma menos custosa e, de outro, que as medidas sejam mais eficazes através da canalização das demandas para a *facility*<sup>133</sup>.

O uso desse instituto nos EUA, em sua origem, tinha a finalidade quase sempre ligada à liquidação e ao pagamento de indenizações individuais, em casos relacionados a direitos individuais homogêneos<sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p.1362

<sup>129</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p. 1361

<sup>130</sup> OROSO. Catharina Peçanha Martins; VASCONCELOS, Layanna Piau. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a américa do sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? São Paulo, **Revista de Processo**, v. 306, p. 347-366, ago 2022, p. 350.

<sup>131</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005., p. 1361-1362

<sup>132</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4. p. 538-540.

<sup>133</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p. 1431.

<sup>134</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p. 1431.

Contudo, as *facilities* também podem ser aplicadas no campo dos direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e danos repetitivos<sup>135</sup>. Zaneti e Cabral<sup>136</sup> admitem ainda que no Brasil, o objetivo das *facilities* pode ser ampliado inclusive para a implementação de projetos de políticas públicas. Caso a decisão, ao invés de estabelecer um dever de indenizar, estabeleça um dever de reestruturação de uma política pública, seria possível cumpri-lo através de uma entidade de infraestrutura específica.

### 3.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

As entidades tratam de questões residuais, não resolvidas por acordo ou por sentença, podendo funcionar como tribunais extrajudiciais nos casos de liquidação e execução da decisão estrutural<sup>137</sup>.

Em muitos casos, as entidades recebem diretamente as demandas e promovem a satisfação do direito material de forma alternativa ao Poder Judiciário<sup>138</sup>. Evidentemente, na atuação dessas entidades há um acompanhamento das atividades tanto pelo Poder Judiciário como pelos órgãos públicos responsáveis<sup>139</sup>.

Uma das vantagens na adoção dessas entidades é justamente a possibilidade de moldar sua estrutura e atuação de acordo com a necessidade específica de cada caso<sup>140</sup>.

Essas infraestruturas são um verdadeiro instrumento de adaptação da tutela coletiva, especialmente necessárias em litígios de alta complexidade e

---

<sup>135</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p. 449.

<sup>136</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p. 449.

<sup>137</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990. p. 176.

<sup>138</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p. 448.

<sup>139</sup> Algumas entidades possuem, inclusive, entidades internas e externas de revisão. MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1375.

<sup>140</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p. 1362.

conflituosidade<sup>141</sup>. Através delas, permite-se a criação de um sistema adaptado para as necessidades de cada demanda<sup>142</sup>.

McGovern, reconhecendo a flexibilidade procedimental dessas entidades, descreve uma série de etapas que devem ser tomadas para que se estruture uma entidade de infraestrutura específica:

(1) Compreender todos os fatores relevantes que podem levar ao sucesso do *design* criado, (2) criar hipóteses sobre as incertezas que emanam do conflito; (3) identificar e pormenorizar as variáveis que serão o foco da entidade, (4) identificar os atores e as suas respectivas preferências (5) selecionar metas de curto e longo prazo a serem alcançadas, (6) desenvolver um plano e um objeto, (7) antecipar eventuais resistências e (8) revisitar o plano e reestruturar a entidade de acordo com o retorno obtido. MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p. 1375.

Portanto, essas entidades permitem a criação de um desenho de sistemas de disputas<sup>143</sup> próprio para cada litígio, em que há uma flexibilidade procedimental com o único objetivo de atender a um objeto, qual seja, a reparação dos atingidos.

### 3.2.1 Criação das entidades de infraestrutura específicas

A criação de uma entidade de infraestrutura específica, seja “do zero” ou aproveitando estruturas já constituídas anteriormente, leva em conta questões de especialização, qualificação, localização e estrutura<sup>144</sup>.

Tais mecanismos podem ser criados mesmo antes da judicialização do conflito<sup>145</sup> ou através da litigância judicial (*litigation-induced facilities*).

---

<sup>141</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. Ed. 13. Salvador: Juspodivm, v. 4, 2019.

<sup>142</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 175.

<sup>143</sup> “O desenho de sistemas de resolução de disputas (DSD) pode ser definido como a organização deliberada e intencional de procedimentos ou mecanismos processuais, que interagem entre si, e, quando aplicável, de recursos materiais e humanos, para a construção de sistemas de prevenção, gerenciamento e resolução de disputas”. FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Belo Horizonte, **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, n. 2, p. 13-15, nov. 2017, p. 13. No mesmo sentido: FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 25.

<sup>144</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 184-185.

<sup>145</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p. 450.

As entidades podem ser criadas de diversas formas, sejam elas autocompositivas, por meio de acordo ou negócio jurídico processual, como também por formas impositivas, por meio de lei, ato administrativo ou decisão judicial<sup>146</sup>.

No caso estadunidense, em que as entidades de infraestrutura específicas quase sempre se destinam ao pagamento de indenizações, essas entidades podem assumir forma de *trusts*<sup>147</sup> ou fundos. Mesmo assim, o mais normal é que funcionem como uma pessoa jurídica própria responsável por receber as demandas das vítimas de forma concorrente ao judiciário.

Todo o procedimento de compensação, com valores e cronogramas deve estar estabelecido em um plano de resolução de conflitos<sup>148</sup>, que pode ser feito também por convenções processuais ou atos conjuntos.

Também é necessário esclarecer que as decisões tomadas pelas entidades devem ser fundamentadas<sup>149</sup>. Para que sejam, de fato, efetivas na sua pretensão, é necessário que observem critérios de transparência, governança, representatividade<sup>150</sup> e estejam sujeitas à regulação pelo próprio Judiciário e sejam fiscalizadas pelos interessados.

### 3.2.2 Mensuração do dano, critérios de elegibilidade e formas de indenização

O trabalho de mensuração do dano, nas *facilities*, pode ficar a cargo de negociadores ou terceiros (administradores judiciais)<sup>151</sup>. Normalmente é o litigante

---

<sup>146</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p. 450.

<sup>147</sup> FEINBERG, Kenneth R. The Dalkon Shields Claimsants Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 79

<sup>148</sup> FEINBERG, Kenneth R. The Dalkon Shields Claimsants Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 93.

<sup>149</sup> MCGOVERN, Francis E. **The what and why of claims resolution facilities**. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005,, p. 1368.

<sup>150</sup> No caso do fundo de indenizações destinado às vítimas do atentado terrorista do 11 de setembro de 2001, organizado pela Al-Qaeda, Keneth Feinberg narra que, para o administrador do fundo, estabelecer um procedimento transparente era essencial para que as vítimas aderissem ao programa. Ações como reuniões coletivas e a possibilidade de audiências privadas com o administrador-geral demonstram a transparência na administração do programa. Medidas como essa permitiram que 97% das famílias atingidas aderissem ao fundo. FEINBERG, Kenneth R. **What is life worth? The inside story of the 9/11 fund and its effort to compensate the victims of September 11th**. Nova York: Public Affairs, 2006.

<sup>151</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1366.

habitual, ou seja, a parte que causou o dano, quem deverá arcar com os custos de compensação e operação da entidade<sup>152</sup>.

O financiamento da entidade deve advir de fonte específica. Caso seja criada por convenção processual ou extrajudicial, é natural imaginar que a instalação e operação da entidade será de responsabilidade do litigante habitual (*repeat-player*)<sup>153</sup>.

Um dos pontos críticos das entidades está no chamado “critério de elegibilidade”, ou seja, como a entidade seleciona os afetados que devem ou não receber determinada indenização e em que proporção. Se esse critério for confuso ou custoso, o resultado no processo poderá ser defeituoso, deixando de fornecer indenizações proporcionais ou perdendo credibilidade perante os afetados<sup>154</sup>.

No caso das entidades criadas para reparação de danos, uma das soluções encontradas é estabelecer diferentes valores de indenização, proporcionais ao dano sofrido. Para que a vítima obtenha uma indenização maior, é necessário que apresente mais provas da gravidade do dano sofrido<sup>155</sup>.

Através do *design* de procedimentos próprios, busca provocar padrões de comportamento desejados, levando à maior previsibilidade dos resultados<sup>156</sup>. Uma dessas alternativas é criar “circuitos” de indenização que podem ser selecionados

---

<sup>152</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1367.

<sup>153</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p. 1361; HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 175.

<sup>154</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1370.

<sup>155</sup> “Uma das abordagens mais inovadoras no processamento das entidades é dar aos afetados um processo de escolha. Desse modo, por exemplo, os requerentes no *Dalkon Shield Claimants Trust* puderam escolher entre as seguintes opções: (i) opção 1: um único pagamento que era menor em valor mas requeria menos evidência; (ii) opção 2, uma compensação aos trabalhadores, que requeria mais provas e, caso comprovado, levada a uma indenização maior, limitada a determinados fatores, (iii) opção 3, uma análise individual que requer mais evidência, com o pagamento baseado em um algoritmo que congregava fatores e valores; e (iv) opção 4: sistema com negociação, mediação e arbitragem, com defesas e metodologia para litigância. MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1371.

<sup>156</sup> SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: the Mannville Personal Injury Settlement Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990. p. 35.

pelas vítimas<sup>157</sup>. Nesses circuitos, os litigantes eventuais (*one-shooters*), com recursos escassos e pouco habituados com o processo judicial, sem conhecimento técnico e diante de um quadro de incerteza, ao trazerem suas pretensões para a *facility*, evitam gastar tempo, energia e dinheiro em ações judiciais que poderiam, ao final, definir até mesmo um valor menor a receber<sup>158</sup>.

O modelo de compensação varia de acordo com o desenho institucional da entidade. A *facility* poderá adotar um modelo mais litigioso - mais adversarial, com possibilidade de recurso, contraditório e com indenizações individualizadas – ou menos litigioso – com pagamentos através desses “circuitos”, com contraditório e defesa restritos, além de uma postura menos adversarial<sup>159</sup>.

Um grande desafio é evitar que, com a criação de “circuitos e faixas de indenização”, determinadas vítimas sejam compensadas em valores maiores ou menores que os danos sofridos<sup>160</sup>.

Para evitar que haja qualquer tipo de discrepância, a presença de supervisores é muito recomendada, tanto pelo magistrado quanto pelo Ministério Público, pelas defensorias públicas e por outros órgãos de proteção às vítimas<sup>161</sup>.

A implementação das *facilities* busca delegar funções, mas não responsabilidades. Por conta disso, é indispensável que, caso seja delegado à *facility* o cumprimento de determinada obrigação judicial, sejam previstos mecanismos de

---

<sup>157</sup> Os circuitos para pagamentos foram utilizados no caso do Golfo do México, pela GCCF. Após os 90 (noventa) primeiros dias em que foi efetuado o pagamento de auxílio emergencial (EAP), a *facility* propôs aos atingidos três circuitos de pagamento: (a) quick payment (pagamento imediato), pagamento dentro de duas semanas sem a necessidade de complementar a documentação que já havia sido fornecida para o auxílio imediato, bastando o preenchimento de um formulário e a declaração de quitação; (b) interim payment (pagamento parcial e provisório), sem a quitação e a abdicação da via judicial, no qual os atingidos não estivessem preparados para decidir sobre os danos futuros e ainda fosse necessário produção de prova; (c) final payment (pagamento integral), para aqueles que queriam receber os valores integrais e de uma vez por todas, produzindo prova sobre seus danos, recebendo indenizações maiores, mas se submetendo ao debate sobre a prova produzida. CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, **Revista dos Tribunais**, p. 454.

<sup>158</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p. 1380.

<sup>159</sup> PETERSON, Mark. A. Giving away Money: comparative comments on claims resolution facilities. Durham, **Law and Contemporary Problems**, v.53, n.4, 1990, p. 115.

<sup>160</sup> AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 160.

<sup>161</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, **Revista dos Tribunais**, p.459.

supervisão e controle, seja pelo tribunal, pelos interessados, pela sociedade civil ou por órgãos públicos<sup>162</sup>.

O agente delegatário, ou seja, a administração da *facility*, não tem competência para a prática de decisões jurisdicionais propriamente, mas pode aferir a regularidade de atos executivos, sempre com a supervisão judicial<sup>163</sup>

No limite do ato delegado, a entidade irá tomar pequenas decisões, como por exemplo escolher medidas específicas necessárias à atividade cognitiva que lhe foi delegada<sup>164</sup>.

### 3.2.2.1 DIÁLOGO E PARTICIPAÇÃO

Outro ponto essencial das *claims resolution facilities* é o diálogo com o Judiciário e com os atingidos. É possível criar órgãos próprios de transparência que exercem uma função de diálogo com a vítima e seus representantes.

A habilidade das *facilities* de operar de uma forma mais amigável com os afetados e proporcionar um amplo rol de compensação demonstra uma vantagem em face da litigância<sup>165</sup>.

Ao dialogar com as vítimas, é essencial que a entidade tenha materiais de fácil compreensão acerca das possibilidades de compensação<sup>166</sup>. Além disso, algumas *facilities* contam com audiências públicas para prestação de contas, a fim de garantir maior transparência.

---

<sup>162</sup> VERBIC, Fernando. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estructural em la república argentina. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 81-82.

<sup>163</sup> “Sobre a função de supervisão, ressalta-se que o juízo delegante não transfere de forma definitiva o seu poder jurisdicional, mas, tão somente, reorganiza funções dos atores processuais dentro do caso (técnicas de case management), conferindo ao delegatário – nesse contexto, a entidade de infraestrutura específica – função cognitiva primária no que tange aos fatos pertinentes ao litígio.” VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias aplicadas nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 431.

<sup>164</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias aplicadas nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022, p. 432.

<sup>165</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1380.

<sup>166</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990, p. 185.

Boa parte das críticas em casos práticos que envolvem entidades estão relacionadas com problemas de governança, transparência e falta de representação dos atingidos<sup>167</sup>.

A participação popular é um ponto fundamental nos processos coletivos e, conseqüentemente, nos processos estruturais, não apenas para exercício de contraditório, mas na tentativa autocompositiva, na busca de um consenso sobre qual a melhor medida a ser aplicada no caso prático<sup>168</sup>. Se o objetivo do processo estrutural é reestruturar uma entidade para que ela tenha maior efetividade em seus objetivos, não há como atingi-lo sem que haja consulta dos interessados, dos réus e dos atingidos.

Apesar desses aspectos, as entidades são úteis aos réus porque demonstram com maior previsibilidade e rapidez o valor das indenizações, dando maior segurança jurídica ao litigante habitual<sup>169</sup>, além de apresentarem menor custo se comparado aos procedimentos judiciais<sup>170</sup>.

A existência de canais de diálogo dentro da entidade não busca somente cumprir valores legais ou trazer mais rapidez à solução do conflito, mas também evitar ruídos na resolução de disputas. Exemplos como a assimetria de informações e o enraizamento em dados e premissas equivocadas geram preocupações e receios nos afetados e nos órgãos interessados e que, se não identificados através de um trabalho profundo, poderão fazer com que o resultado gerado não satisfaça os interessados<sup>171</sup>.

O percurso de uma entidade de infraestrutura específica envolve o trabalho constante de aferição de representatividade e legitimidade, buscando medidas a favor, verdadeiramente, do interesse da coletividade<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005, p. 1374.

<sup>168</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 481

<sup>169</sup> PETERSON, Mark. A. Giving away Money: comparative comments on claims resolution facilities. Durham, **Law and Contemporary Problems**, v.53, n.4, 1990, p. 113.

<sup>170</sup> PETERSON, Mark. A. Giving away Money: comparative comments on claims resolution facilities. Durham, **Law and Contemporary Problems**, v.53, n.4, 1990, p. 113.

<sup>171</sup> FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Belo Horizonte, **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, n. 2, p. 13-15, nov. 2017, p. 14.

<sup>172</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022, p. 218.

Um ponto importante desse instituto está no fato de as entidades estarem fundadas em um modelo inquisitorial, não adversarial<sup>173</sup>. Ainda que haja ênfase na participação e cooperação, o procedimento é liderado ou por um conselho representativo da entidade ou por um administrador, mas o processo decisional pode ser feito ainda por mediadores, advogados, membros da entidade, juízes ou pessoas de confiança<sup>174</sup>.

A existência desse modelo inquisitorial, quando limita ou mesmo veda eventuais “julgamentos” realizados dentro da *facility*, é um dos fatores que garante mais economia de recursos nessas entidades<sup>175</sup>.

Apesar disso, não há vedação ao diálogo participativo durante a construção e execução da *facility*, justamente porque ela somente será efetiva se atender aos interesses dos afetados. Assim, a entidade atende ao objetivo do processo estrutural de trazer para dentro dele, mediante ferramentas processuais complexas, a participação de todos os envolvidos<sup>176</sup>.

### 3.3 O PAPEL DAS ENTIDADES NA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ESTRUTURAL

As ações que possuem uma complexidade em sentido amplo, - ou seja, uma complexidade externa, relacionada à matéria de direito, e uma complexidade interna, decorrente da pluralidade de grupos atingidos, - revelam uma necessidade de soluções distintas das execuções judiciais. O modelo de execução para ações complexas deve ser capaz de auxiliar de forma eficiente na atenuação das complexidades e desigualdades<sup>177</sup>.

Em certos casos envolvendo tal complexidade em sentido amplo, o uso de entidades de infraestrutura específica tem sido a solução para o cumprimento de

---

<sup>173</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1368.

<sup>174</sup> OROSO. Catharina Peçanha Martins; VASCONCELOS, Layanna Piau. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? São Paulo, **Revista de Processo**, v. 306, p. 347-366, ago/2022, p. 350.

<sup>175</sup> PETERSON, Mark. A. Giving away Money: comparative comments on claims resolution facilities. Durham, **Law and Contemporary Problems**, v.53, n.4, 1990, p. 128.

<sup>176</sup> NUNES, Dierle. TEIXEIRA, Ludmilla. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 94.

<sup>177</sup> CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI Jr, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 287/2020, São Paulo, p. 445-483, Revista dos Tribunais, p.448.

decisões judiciais<sup>178</sup>. Essas instituições promovem plasticidade e aderência à solução estrutural, permitindo maior adaptação ao caso concreto.

A existência de uma *facility* pode perdurar no tempo, até que a situação de desconformidade seja sanada ou até que a entidade seja útil para esse fim<sup>179</sup>.

A delegação de determinadas atividades para a entidade parece ser uma solução que contorna a necessidade de execução individual, permitindo uma execução coletiva, desjudicializada e flexível<sup>180</sup>.

A complexidade e a conflituosidade próprias desses litígios tornam possível chegar a diferentes soluções para um mesmo problema, principalmente pela participação de diferentes sujeitos com posições muitas vezes antagônicas<sup>181</sup>.

Um aspecto que torna as entidades compatíveis com os processos estruturais é justamente o fato de que a compensação buscada se limita apenas à imaginação de seus criadores<sup>182</sup>. Desse modo, apesar de a forma mais comum de compensação ser pecuniária, é possível que seja feita através da prestação de serviços<sup>183</sup>.

A proposta de assumirem parcela da execução da decisão estrutural busca desestimular o ajuizamento de ações individuais de liquidação e execução e incentivar o uso de meios adequados de solução de conflitos<sup>184</sup>.

Nas palavras de Didier, Zanetti e Oliveira, essas entidades:

---

<sup>178</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022, p. 218.

<sup>179</sup> Ao analisar diversos casos de entidades instaladas nos Estados Unidos, é possível vislumbrar diversas *facilities* com mais de 10 anos de operação. Nesse sentido: PETERSON, Mark. A. Giving away Money: comparative comments on claims resolution facilities. Durham, **Law and Contemporary Problems**, v.53, n.4, 1990, p. 131.

<sup>180</sup> LAGO, Gustavo Felipe da Cruz. ROSA, Lucas Salles da Silveira. As Entidades de Infraestrutura Específica (claims resolution facilities) como mecanismo para a efetivação das políticas públicas: uma análise à luz das decisões estruturantes. Lima, **Derecho y cambio social**, n.º 60, abr-jun 2020 p. 624.

<sup>181</sup> VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016. p. 88.

<sup>182</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p.1373.

<sup>183</sup> No caso Redston Arsenal DDT (Litig. No. CV-86-C-533-NE), por exemplo, a indenização foi oferecida através de serviços de assistência médica (*health care*). MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005. p. 1373.

<sup>184</sup> PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. **Law and contemporary problems**, v. 53, 1990. p. 118-121.

Também representam uma nova forma de gestão e organização do processo e podem se revelar especialmente úteis nos litígios estruturantes. Podem ainda ser consideradas uma espécie de medida indutiva e de apoio para que se obtenha a implementação, cumprimento ou satisfação dos direitos coletivos.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. 62.

Se reconhecemos que o problema estrutural ou coletivo é complexo, as *facilities* podem trabalhar para reduzir essa complexidade, podendo se mostrar uma via adequada em diferentes hipóteses<sup>185</sup>.

Portanto, a partir da análise doutrinária, permite-se afirmar que as entidades de infraestrutura específica, pelas suas características e pela sua flexibilidade procedimental, são compatíveis com o conceito de processo estrutural e podem ser um importante instrumento na execução de decisões estruturais.

Contudo, o uso desse instituto não deve ser indiscriminado, devendo estar condicionado a diversos fatores, como a participação de interessados e de afetados, critérios de transparência, governança e prestação de contas, fiscalização por órgãos públicos, por entes privados independentes e pelos Poder Judiciário.

A partir da análise de casos de aplicação de entidades de infraestrutura específica, seja no Brasil ou no exterior, é possível encontrar exemplos positivos e negativos do uso do instituto.

### 3.4 AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NA REALIDADE BRASILEIRA: O CASO DA FUNDAÇÃO RENOVA

A partir da experiência internacional e brasileira, é possível indicar situações em que a aplicação das entidades de infraestrutura específica trouxe boas soluções à resolução de demandas complexas. Também é possível identificar situações em que a aplicação dessas entidades não foi adequada ao caso concreto, merecendo apontamentos.

Na experiência internacional, há uma vasta experiência na aplicação dessas entidades para a resolução de litígios complexos.

---

<sup>185</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022, p. 218.

A exemplo, no caso do fundo criado para indenização das famílias das vítimas do atentado terrorista promovido pelo grupo Al-Qaeda em 11 de setembro de 2001, Feinberg<sup>186</sup> considerou como fatores essenciais para adesão dos afetados ao programa da entidade: (a) o fato de que litigar representaria ainda incerteza e lentidão, (b) a clareza e o grau de detalhamento das informações repassadas, (c) a abordagem proativa e o contato pessoal com os interessados e (d) a realização de audiências coletivas e particulares que proporcionaram confiança.

Já no caso denominado “Alabama DDT Settlement Fund”, uma entidade foi criada para garantir a indenização de 1.200 moradores da cidade de Triana, Alabama, Estados Unidos, expostos excessivamente ao composto químico conhecido como DDT (diclorodifeniltricloroetano), que provocou severos danos à sua saúde. Nesse caso, a implementação da facility foi demorada e custosa, sem que houvesse satisfação dos atingidos, que enfrentavam dificuldades com o excesso de burocracia e com a linguagem utilizada<sup>187</sup>

Na esfera nacional, Didier, Zanetti e Oliveira destacam diversas *facilities* criadas para solução de litígios complexos<sup>188</sup>. Exemplo disso são projetos para mitigação dos deslizamentos, inundações e desalojamentos em decorrência das chuvas no Estado do Rio de Janeiro e a contratação de uma fundação, pelo grupo Oi, durante a sua recuperação judicial, a fim de criar uma plataforma judicial de mediação com os seus credores em todo o país.

Outro exemplo é a Fundação Renova, criada a partir de termo de transação e ajustamento de conduta (TTAC) celebrado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton com a União, estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias<sup>189</sup>. A Fundação buscava dar suporte técnico e multidisciplinar para mobilização e reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de

---

<sup>186</sup> FEINBERG, Kenneth R. **What is life worth?: The inside story of the 9/11 fund and its effort to compensate the victims of September 11th [ebook]**. Nova York: Public Affairs, 2006, pos.1891-1900.

<sup>187</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n. 4, 1990. p. 65-76.

<sup>188</sup> DIDIER JR, Fredie;. ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. 62.

<sup>189</sup> DIDIER JR, Fredie;. ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, mai 2020, p. 62.

Fundão, em Mariana, Estado de Minas Gerais<sup>190</sup>. A Fundação foi criada para efetivar 42 programas sociais, econômicos e ambientais.

Um desses programas consistia no gerenciamento de um sistema de compensações, com a finalidade de dirimir, de forma rápida e participativa, a litigância em massa causada pelo desastre<sup>191</sup>.

Para Diego Faleck<sup>192</sup>, o sistema criado pela Fundação Renova tinha como principal dificuldade o fato de ser um programa unificado para atender a potenciais 178 mil famílias impactadas pelo evento. Segundo o autor, era necessário não somente identificar problemas objetivos de infraestrutura e qualidade de vida, mas lidar com a presença de emoções extremas das partes, desconfiança para com a Fundação, receio, por parte dos afetados, de não serem tratados com a devida justiça e diferentes expectativas.

Todas as etapas de estruturação da Fundação seguiriam, rigorosamente, as etapas de desenvolvimento e aprimoramento de entidades de infraestrutura específicas, destacando-se pelo uso da mediação para solução de possíveis conflitos:

---

<sup>190</sup> “Em 5 de novembro de 2015 ocorreu o maior desastre socioambiental da história do Brasil: o rompimento da barragem de Fundão. De propriedade da Samarco Mineração S/A, a estrutura de contenção ruída liberou 44 milhões de m<sup>3</sup> de rejeito de mineiro de ferro, os quais iniciaram, entre os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, um trajeto de 682 km, até o Oceano Atlântico, causando o óbito de 19 pessoas, afetando 45 municípios, 4 áreas indígenas, vários hectares de terra, além da extrema repercussão sobre os ecossistemas, ao abater animais e exterminar 11 toneladas de peixes” ALMEIDA, Ygor Bastos Mesquita Minora de. FILHO, Humberto Lima de Lucena. O dilema do negociador e o acesso à justiça na mediação com a fundação renova: implicações ao processo indenizatório pelo rompimento da barragem de fundão e ao modelo de claims resolution facilities como abordagem para o manejo de conflitos. Mossoró, **Revista Jurídica da UFERSA (REJUR)**, v. 6, n. 11, p. 121-144, jan-jun 2022, p. 122.

<sup>191</sup> ALMEIDA, Ygor Bastos Mesquita Minora de. FILHO, Humberto Lima de Lucena. O dilema do negociador e o acesso à justiça na mediação com a fundação renova: implicações ao processo indenizatório pelo rompimento da barragem de fundão e ao modelo de claims resolution facilities como abordagem para o manejo de conflitos. Mossoró, **Revista Jurídica da UFERSA (REJUR)**, v. 6, n. 11, p. 121-144, jan-jun 2022, p. 122.

<sup>192</sup> FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Belo Horizonte, **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, n. 2, p. 13-15, nov. 2017, p. 13.

O trabalho de base para conceber e implementar o Programa de Indenização Mediada (PIM) implica em enfrentar todas as etapas de definição e proposta dos elementos e variáveis que permitem a resolução das disputas, entre as quais: (i) a identificação de partes; (ii) definição de critérios de legitimidade e indenizatórios; (iii) desenvolvimento do protocolo e critério de avaliação de demandas; (iv) criação de processos que possibilitem a composição (com a utilização de métodos alternativos como avaliação prévia e mediação); (v) treinamento de pessoal; (vi) atendimento; (vii) realização de audiências; (viii) verificação de documentos e avaliação de informações; (ix) desenvolvimento de formulários e veículos jurídicos; (x) estratégia de comunicação e disseminação; (xi) distribuição de fundos; (xiii) negociação para a criação de consenso com as comunidades e órgãos públicos envolvidos sobre os temas relevantes, entre outros. FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Belo Horizonte, **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, n. 2, p. 13-15, nov. 2017, p. 13.

Na visão de Faleck, outro destaque positivo da Fundação teria sido o processo aberto de diálogo para determinação dos critérios de indenização, com participação dos afetados, de especialistas, autoridades e sociedade civil, na busca de parâmetros objetivos e adequados para as indenizações<sup>193</sup>.

Entretanto, as ações da Renova sofreram diversas críticas de órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público e as defensorias públicas. A principal queixa dizia respeito à conduta adversarial empregada pela *facility*, o que levou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais a ajuizar ação civil pública pedindo a extinção da Fundação<sup>194</sup>.

Apesar da Renova possuir mecanismos de participação interessantes, como é o caso de um Comitê Interfederativo (CIF), composto por diferentes representantes de órgãos públicos das esferas federal, municipal e estadual, a efetivação do plano de ação não deu ênfase à participação dos atingidos<sup>195</sup>. A comunicação entre os atingidos e a Fundação era precária, com informações inverídicas fornecidas por parte da Renova.

---

<sup>193</sup> FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e o rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM). Belo Horizonte, **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, n. 2, p. 13-15, nov. 2017, p. 15.

<sup>194</sup> BRASIL. Justiça Federal do Estado de Minas Gerais (Tribunal Regional Federal da 1ª Região - SJMG). **Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024**. Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Réus: Agência Nacional de Mineração (AMN), Vale S.A, Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Juíza Federal Anna Cristina Rocha Gonçalves. Julgamento em 5 de março de 2021.

<sup>195</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Recomendação Conjunta Nº 10 de 26 de março de 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>. Acesso em: 15 out 2023.

Como resultado, três anos após o desastre, apenas 31% dos núcleos familiares cadastrados haviam obtido compensação financeira na categoria “danos gerais”<sup>196</sup>.

Em relatório elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que analisou os impactos do Programa de Indenização Mediada nos territórios do Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó, afetados pelo rompimento da barragem de Fundão, foi constatado uma série de irregularidades no processo de construção e execução da *facility*<sup>197</sup>.

Segundo o relatório, os programas implementados não foram desenhados para contemplar populações tradicionais ou indígenas, sem mecanismos para autoidentificação de raça ou cor<sup>198</sup>. O processo de cadastramento das famílias e dos indivíduos pertencentes às comunidades tradicionais ateu-se a aspectos produtivos e econômicos, levando a disputas em torno do reconhecimento da tradicionalidade na valoração das indenizações<sup>199</sup>.

Além disso, critica-se o processo de indenização por ter adotado práticas de negociação unicamente individuais, sem levar em consideração aspectos e danos à uma determinada coletividade. Essa prática acabou levando a uma recusa da Fundação Renova em debater com os atingidos as metodologias de elegibilidade por ela formuladas<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> RAMBOLL. **Monitoramento do Programa 02: indenização mediada (PIM)**. 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatoriosramboll/pg02\\_folder\\_nov2019-1.pdf](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatoriosramboll/pg02_folder_nov2019-1.pdf). Acesso em: 16 out 2023.

<sup>197</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020. 284 p.

<sup>198</sup> “A omissão nesses casos, diante da não consideração da raça/cor no momento de formulação e execução do questionário do Cadastro da Fundação Renova, se coloca como um mecanismo de apagamento de uma dimensão essencial e que deve ser considerada em face ao processo de reparação integral, e pode aprofundar a desigualdade e a injustiça existentes, podendo ser considerada como injustiça ambiental.” FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p. 14.

<sup>199</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p. 11.

<sup>200</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p.12.

Foi verificada uma evidente falta de diálogo com os afetados em questões essenciais para a sua qualidade de vida, como é o caso do tratamento de água<sup>201</sup>. Apesar da Fundação Renova ter se comprometido em fornecer água potável à população afetada e monitorar a qualidade da água, o monitoramento feito foi questionado por diversas entidades. Como resultado, foi reportado um aumento de problemas de saúde como alergias, infecções e problemas gástricos<sup>202</sup>.

No caso dos problemas de fornecimento de água e saneamento, a Fundação negou a contaminação da água e atribuiu a responsabilidade aos operadores do sistema de abastecimento que atuavam antes do rompimento da barragem.

O relatório apresentado pela Fundação Renova no ano de 2019 sobre o monitoramento realizado no Rio Doce aponta violações dos limites legais para os parâmetros de manganês total e ferro dissolvido. Contudo, aponta que os demais parâmetros para os metais estão dentro dos limites legais (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019). No geral, o discurso de normalidade sobre a qualidade das águas do Rio Doce se mantém por parte da Fundação. Em suas próprias notas ela afirma: “se a água é tratada, pode beber” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019). Acrescenta ainda que contribuiu diretamente para a melhoria dos sistemas de abastecimento de água, entregando nove adutoras que visam diminuir a dependência de captação da água do Rio Doce, e aduz que “a responsabilidade pela qualidade continua sendo das entidades que operavam os sistemas de abastecimento antes do rompimento de Fundão” (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019). GALEB, Anna Carolina; BENAVIDES, Juanita Cuéllar; SILVA, Vinícius Alves Barreto de; MASO Tchenna Fernandes O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2021, p. 12.

Passados cinco anos do início do cadastro dos afetados, os dados da Fundação ainda foram considerados como deficitários e não acolheram integralmente as pessoas atingidas<sup>203</sup>. Além disso, foi registrada a ausência de dinamicidade na revisão dos dados. Informações como desmembramentos familiares, modificação dos dependentes, não eram corrigidas. Foi verificada falta de tratamento e celeridade nos

---

<sup>201</sup> GALEB, Anna Carolina; BENAVIDES, Juanita Cuéllar; SILVA, Vinícius Alves Barreto de; MASO Tchenna Fernandes O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2021, p. 11.

<sup>202</sup> GALEB, Anna Carolina; BENAVIDES, Juanita Cuéllar; SILVA, Vinícius Alves Barreto de; MASO Tchenna Fernandes O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2021, p. 12.

<sup>203</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p.13.

pedidos de correção de informações incorretas inseridas nos sistemas e na atualização de informações referentes a mudanças no núcleo familiar dos atingidos<sup>204</sup>.

A criação de critérios de indenização, no caso da Fundação Renova, acabou fazendo com que determinados sujeitos e danos ficassem de fora do procedimento de desenho e implementação da metodologia de pagamento<sup>205</sup>. Como resultado, uma boa parte dos afetados não foi contemplada pelo programa de indenização. A FGV calcula que 27% dos cadastrados, até agosto de 2020, mais de cinco anos após o desastre, não havia recebido nenhuma conclusão a respeito da existência ou não de impacto indenizável<sup>206</sup>.

Outro ponto que chama muita atenção é o reconhecimento do trabalho e do impacto da atividade econômica das mulheres. Normalmente são os homens os titulares dos cadastros. Há relatos de dificuldade para desmembramento das mulheres separadas ou divorciadas, mas que ainda dependem dos cadastros dos antigos companheiros<sup>207</sup>.

O não reconhecimento das mulheres opera pela informalidade e invisibilização de suas atividades como atividades de trabalho que incorporam renda para os domicílios, ainda que de forma indireta. Em grande parte da bacia, as mulheres atingidas trabalham ao longo da cadeia da pesca e na venda de produtos alimentares sem qualquer registro ou comprovação formal. Sem poderem comprovar renda anterior, dada a informalidade, elas não conseguem indenização e são apenas incluídas em programas de qualificação técnica. (...).

---

<sup>204</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova.** São Paulo: FGV, 2020, p.14.

<sup>205</sup> “Entretanto, o questionário (de elegibilidade) foi formulado com base em uma perspectiva urbana e agro-industrial, distante das características particulares do universo rural, composto, acima de tudo, de pequenos produtores, entidades de agricultura familiar, pescadores artesanais e grupos tradicionais e étnicos localizados na bacia do Rio Doce” ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017, p. 93.

<sup>206</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova.** São Paulo: FGV, 2020, p. 15.

<sup>207</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova.** São Paulo: FGV, 2020, p. 18.

Sobre os programas de reparação gerenciados pela Fundação Renova, as principais questões colocadas por elas são de informações sobre a situação do cadastro, atrasos, demoras e erros no pagamento dos auxílios e das indenizações. Em um processo em que as mulheres não são reconhecidas e não recebem seus direitos de forma independente, é de se esperar um aumento da vulnerabilidade, dificuldade de arcar com os custos do lar, sobrecarga doméstica e na saúde mental, assim como aumento dos conflitos familiares.

GALEB, Anna Carolina; BENAVIDES, Juanita Cuéllar; SILVA, Vinícius Alves Barreto de; MASO Tchenna Fernandes O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2021, p. 18-19.

Ademais, foi apontado que a Renova adotou critérios restritivos que acabaram dificultando o acesso ao programa de indenização, na contramão das obrigações assumidas no TTAC. Em especial, apontam-se falhas graves no diálogo com os atingidos e adaptação de suas políticas à realidade local<sup>208</sup>. Esse diagnóstico soma-se a ausência de um sistema de aperfeiçoamento dos mecanismos de indenização ao longo do tempo, perpetuando critérios de elegibilidade pouco claros e pareceres de elegibilidade sem motivação<sup>209</sup>.

A ausência de motivação nos pareceres de elegibilidades fez com que houvesse famílias não atendidas pelo programa de indenização com perfis similares aos de famílias atendidas, não sendo possível apontar aspectos que justifiquem esse tratamento diferenciado<sup>210</sup>.

Ao mesmo tempo, os parâmetros e graus de compensação baseados apenas em critérios econômicos<sup>211</sup> criaram situações de desigualdade entre os afetados, o que gerou a insatisfação de determinados indivíduos e o surgimento de conflitos

---

<sup>208</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p. 19.

<sup>209</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p. 19-20.

<sup>210</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020, p. 22.

<sup>211</sup> “A orientação patrimonial dos resultados é outro problema a ser reportado, que consiste na ausência de distinção entre “reparação” e “reconstrução”. ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017, p. 95.

internos<sup>212</sup>. Zhouri, Oliveira, Zucarelli e Vasconcelos narram a situação de um afetado que se sentiu frustrado ao ver a sua realidade equiparada a de outrem<sup>213</sup>.

Esse processo, ao invés de propor uma solução aos problemas causados pelo desastre ambiental, contribuiu, em diversos casos, como uma nova fonte de frustração e ressentimento das vítimas, rompendo relações de confiança, contribuindo para a dispersão da comunidade e para a eclosão de novos conflitos sociais<sup>214</sup>.

O exemplo da Fundação Renova possui uma série de apontamentos que demonstram como as entidades de infraestrutura específica, se não possuírem estruturas adequadas ao caso concreto, podem não somente deixar de dar uma solução adequada aos problemas estruturais como também potencializar os conflitos causados por esses problemas.

Os apontamentos feitos, contudo, não devem levar a um descarte do instrumento das entidades de infraestrutura específica. Como visto em outros exemplos, essas entidades podem ser instrumentos de efetividade na tutela jurisdicional, produzindo resultados positivos para os afetados, para as instituições e para o litigante habitual (diante da celeridade e redução de custos).

O uso da análise de caso no presente trabalho busca justamente potencializar o estudo das possíveis aplicações do instituto no caso concreto, verificando acertos e erros na experiência prática a fim de revisar a hipótese formulada através da revisão bibliográfica.

A revisão da bibliografia processual havia apontado, até o momento, para uma compatibilidade entre o instrumento das entidades de infraestrutura específicas e os litígios estruturais. A realidade prática, contudo, adverte os aplicadores do direito que essa aplicação do instituto deve ser feita observando a realidade prática e as demandas dos afetados.

---

<sup>212</sup> ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017, p. 92.

<sup>213</sup> “Agora eu estou triste porque você comparou a minha situação com a dele, disse M., que teve a sua moradia completamente devastada pela onda de lama, e não acredita que a sua condição é similar à de G., um pequeno fazendeiro cuja moradia está situada em uma área que sobreviveu à lama”. ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017, p. 90.

<sup>214</sup> ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017, p. 92.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independentemente da aplicação dos conceitos de processo estrutural e de entidades de infraestrutura específicas, litígios complexos serão levados ao Judiciário, que precisará, inevitavelmente, dar uma solução ao caso concreto.

Aplicar ou não tais conceitos nos casos concretos, entretanto, é um fator que afetará a efetividade da tutela jurisdicional. Demandas complexas sempre foram objeto do processo civil brasileiro, que, por sua vez, nem sempre dispunha de instrumentos processuais que permitissem uma tutela efetiva e tempestiva para esses litígios.

O desenvolvimento de uma teoria processual aplicada aos processos coletivos e estruturais busca, sobretudo, que nenhuma demanda levada ao conhecimento do Judiciário tenha uma tutela insuficiente em razão da técnica processual disponível.

No caso dos processos estruturais, a necessidade de reestruturação de uma burocracia quase sempre envolve uma complexidade ampla. O magistrado deve não somente se preocupar em reorganizar a estrutura, mas também em mitigar os danos provocados pelo arranjo deficiente que motivou a intervenção, acompanhar a implementação da nova estrutura e certificar-se que o novo modelo não provoca mais danos aos afetados.

Muitas vezes essa ampla diligência do magistrado é acompanhada por um caso de complexidade jurídica e que envolve uma coletividade de afetados. Por conta desse cenário, a aplicação das técnicas processuais pensadas aos processos estruturais sempre deve ser cuidadosa e dispor de meios adequados para cumprir com todos esses desafios.

O presente artigo identificou um dos grandes gargalos na concretização da tutela efetiva de direitos nos processos estruturais: a dificuldade de implementação das decisões estruturais.

Conforme exposto, muitas vezes os meios executivos tradicionais, e mesmo os mecanismos próprios da tutela coletiva, não são suficientes para que a tutela dada ao litígio estrutural seja efetiva e tempestiva.

Além disso, muitas vezes o Poder Judiciário não possui estrutura ou condições para fornecer o acompanhamento direto, próximo e expedito que determinados conflitos exigem.

Nessas situações, o dinamismo da técnica processual permite que se adotem meios distintos para efetivação da tutela<sup>215</sup>. Somente através da adoção de meios executivos atípicos e da flexibilização processual, é possível pensar em uma técnica processual dinâmica que atenda a essa necessidade.

É para atender a esses valores que o presente trabalho propõe a análise das entidades de infraestrutura específica como técnica processual atípica que pode garantir mais dinamicidade e customização da tutela executiva.

Essas entidades caracterizam-se, sobretudo, pela liberdade das partes de pensarem na criação, estrutura, gestão e execução de uma entidade que tem como objetivo último dar eficácia à decisão judicial.

A realidade estadunidense demonstra o sucesso desse instituto no tratamento de litígios complexos envolvendo direitos individuais homogêneos e ações indenizatórias. A aplicação desse mecanismo em processos estruturais, apesar de não ser novidade, não deixa de ser um desafio à parte.

A partir da realidade concreta, essas entidades têm se mostrado promissoras no tratamento de processos coletivos e estruturais, permitindo uma melhor gestão de recursos humanos, de tempo e financeiros.

Contudo, conforme visto a partir da análise de casos, especialmente do caso da Fundação Renova, a aplicação das entidades de infraestrutura específicas em processos estruturais não significa, automaticamente, uma tutela efetiva e satisfatória.

Para que a entidade de infraestrutura específica se adeque ao caso concreto, sua estrutura e suas ações devem ser pensadas e voltadas a esse caso concreto.

Cada entidade deve ser pensada para cada demanda, trazendo mecanismos de transparência, governança, participação e colaboração que permitam que seu desenho seja criado por várias mãos.

É indispensável, na gestão dessas entidades, que haja critérios objetivos de transparência, participação, fundamentação de decisões, fiscalização pelo Judiciário, por terceiros neutros, órgãos especializados e instituições públicas e privadas.

Não se trata de um mero requisito formal, mas de uma série de boas práticas que (i) permitem que os interessados e afetados tenham maior confiança nas políticas

---

<sup>215</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022, p. 213.

e decisões tomadas pela entidade, (ii) evitam a rejudicialização dos conflitos, (iii) garantem aos afetados maior participação e mais espaço nas decisões envolvendo problemas que lhes prejudicam diretamente.

E dentro das entidades, é essencial que haja uma ferramenta de revisão (*feedback*) que possa identificar os problemas na execução da decisão e trazer soluções que aprimorem o seu próprio funcionamento. Dificilmente uma *facility* será perfeita quando pensada apenas a partir de uma decisão judicial ou de um acordo de vontades. A necessidade de experimentação demanda adaptações que somente seriam perceptíveis na vida prática. Por conta disso, a capacidade de adaptação dessas entidades é outra característica que as torna interessantes.

Desse modo, conclui-se que a aplicação das entidades de infraestrutura específica é perfeitamente compatível com as necessidades das demandas estruturais no Brasil. Contudo, a aplicação desse instituto somente será efetiva, cumprindo com os objetivos pensados ao processo civil, se pensada de forma transparente, participativa, cooperativa, adaptativa e sempre acompanhado de fiscalização institucional, judiciária e pela sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ygor Bastos Mesquita Minora de. FILHO, Humberto Lima de Lucena. O dilema do negociador e o acesso à justiça na mediação com a fundação renova: implicações ao processo indenizatório pelo rompimento da barragem de fundão e ao modelo de claims resolution facilities como abordagem para o manejo de conflitos. Mossoró, **Revista Jurídica da UFERSA (REJUR)**, v. 6, n. 11, p. 121-144, jan-jun 2022,
- ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva dos interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. Ed. 2 São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural [ebook]**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, p. 389 – 410, v. 225, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 332/2022, p. 205-224, out 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e a “segurança jurídica”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 330, p. 239-259, ago 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. São Paulo, **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, set 2022, p. 244.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis de tutela inibitória coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.
- AYRES, Ian. **Optimal pooling in claims resolution facilities**. Law and Contemporary Problems, v. 53, 1990.
- BALKIN, Jack M. **What Brown v. Board of Education Should Have Said — the nation’s top legal expert rewrite America’s landmark civil rights decision**. Nova York: New York University Press, 2002.

BAUERMAN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris., 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.854.842/CE (2019/0160746-3)**. Terceira Turma. Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 02.06.20. Publicado em 04.06.20. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza.

BRASIL. Justiça Federal do Estado de Minas Gerais (Tribunal Regional Federal da 1ª Região - SJMG). **Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024**. Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Réus: Agência Nacional de Mineração (AMN), Vale S.A, Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Juíza Federal Anna Cristina Rocha Gonçalves. Julgamento em 5 de março de 2021.

BUFULIN, Augusto Passamani; VILARINHO, Tiago Aguiar. Flexibilização do procedimento a partir do trânsito de técnicas processuais: implementação via adequação judicial ou convenção atípica? Belo Horizonte, **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, ano 29, n. 115, p. 33-53, jul/set 2021.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claim resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 287, p. 445-483, 2019

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, vol. 4.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. 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 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. New York, **Civil Procedure Review**, v. 8, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. Ed. 13. Salvador: Juspodivm, v. 4, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 16 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2023

FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas e os rompimentos das barragens de Fundão e Santarém: programa de indenização mediada (PIM). **Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 13-15, nov. 2017.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental no cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde: o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará**. 2019. 130 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

FEINBERG, Kenneth R. Response to Robert L. Rabin, September 11 through the Prism of Victim Compensation. **Columbia Law Review**, v. 106, n. 2, mar. 2006.

FEINBERG, Kenneth R. The Dalkon Shield Claimsants Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n. 4, 1990.

FEINBERG, Kenneth R. **What is life worth? The inside story of the 9/11 fund and its effort to compensate the victims of September 11th**. Nova York: Public Affairs, 2006.

FEINBERG, Kenneth R. **Who Gets What. Fair Compensation after Tragedy and Financial Upheaval**. New York: PublicAffairs, 2012.

FISS, Owen M. The Forms of Justice. In: **Harvard Law Review**. n. 93. New Haven: Harvard University Press, 1979.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures of the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

FISS, Owen. "Two models of adjudication". In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008.

FITZPATRICK, Lawrence. The Center for Claims Resolution. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n. 4, 1990.

JOBIM, Marco Félix. STEFFENS, Luana. A Judicialização das políticas públicas durante a pandemia da COVID-19 e os processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em brown v. board of education (I e II). In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: uma análise do desenho, procedimentos e da cobertura do cadastro, do programa de indenização mediada e do auxílio financeiro emergencial da fundação renova**. São Paulo: FGV, 2020. 284 p.

GALEB, Anna Carolina; BENAVIDES, Juanita Cuéllar; SILVA, Vinícius Alves Barreto de; MASO Tchenna Fernandes O acesso à justiça de mulheres atingidas no caso Rio Doce. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, 2021.

GARRETT, Brandon L. Structural Reform Prosecution. **Virginia Law Review**, v. 93, p. 853-957, 2007.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e Descaminhos do Controle Jurisdicional de Políticas Públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

HENSLER, Deborah R. Alternative Courts? Litigation-Induced Claims Resolution Facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005.

HENSLER, Deborah R. Assessing Claims Resolution Facilities: What We Need to Know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n. 4, 1990.

ISSACHAROFF, Samuel; RAVE, D. Theodore. The BP Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation. **Louisiana Law Review**, v. 74, 2014.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LAGO, Gustavo Felipe da Cruz. ROSA, Lucas Salles da Silveira. As Entidades de Infraestrutura Específica (claims resolution facilities) como mecanismo para a efetivação das políticas públicas: uma análise à luz das decisões estruturantes. Lima, **Derecho y cambio social**, n.º 60, abr-jun 2020

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZENETI JR, Hermes. **Repercussões do novo CPC – processo coletivo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015.

MCGOVERN, Francis E. The What and Why of Claims Resolution Facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005.

MCNEESE, Tim. **Plessy v. Ferguson: separate but equal. (Great Supreme Court decisions)**. New York: Chelsea House Publishers, 2007

MARINONI, Luis Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil**. Ed. 10. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, v. 1, 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos [ebook]**. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-7.5.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Recomendação Conjunta Nº 10 de 26 de março de 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>. Acesso em: 15 out 2023

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. Ed. 2. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2011, p. 37.

MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil**. Ed. 2. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

MULLENIX, Linda S. Prometheus Unbound: The BP Gulf Coast Claims Facility as a Means for Resolving Mass Tort Litigation. A Fund Too Far. **University of Texas Law Review**, Public Law Research Paper n. 252, dez. 2011.

NUNES, Dierle. TEIXEIRA, Ludmilla. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

NUNES, Leonardo Silva. A certificação nos processos coletivos. In: JOBIM, Marco Félix. REICHELTE, Luís Alberto (Org.). **Coletivização e unidade do Direito**. Londrina: Thoth, vol. 1, 2019.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278 maio-ago. 2020.

OSNA, Gustavo. **Direitos individuais homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade: análise crítica da teoria processual**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.

OROSO. Catharina Peçanha Martins; VASCONCELOS, Layanna Piau. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? São Paulo, **Revista de Processo**, v. 306, p. 347-366, ago/2022

PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n. 4, 1990.

RAMBOLL. **Monitoramento do Programa 02: indenização mediada (PIM)**. 2019. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatoriosramboll/pg02\\_folder\\_nov2019-1.pdf](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatoriosramboll/pg02_folder_nov2019-1.pdf). Acesso em: 16 out 2023

SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: the Mannville Personal Injury Settlement Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990.

TALAMINI, Eduardo. **Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer**. 2 ed. São Paulo: RT, 2003.

VERBIC, Fernando. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural em la república argentina. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2016.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão de implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, 2018

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática**. Ed. 4. Salvador: JusPodivm, 2023.

VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias aplicadas nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (Org.). **Processos Estruturais**. Ed. 4. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

ZHOURI, Andréa et al. The Rio Doce mining disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. Brasília, **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 81-101, v. 14, n. 2, mai-ago 2017.