

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>29</b>
-------------------------	-----------

## Capítulo 1

<b>Esclarecimentos conceituais: o que é um processo estrutural? .....</b>	<b>33</b>
1. Introdução .....	33
2. Conceito de litígio coletivo.....	34
2.1 O conceito de sociedade .....	35
2.2 Os litígios coletivos de acordo com os conceitos de sociedade: indicadores.....	38
2.2.1 Conflituosidade .....	38
2.2.2 Complexidade.....	39
2.3 Os litígios coletivos de acordo com os conceitos de sociedade: tipologia.....	42
2.3.1 Litígios coletivos de difusão global (litígios globais) .....	43
2.3.2 Litígios coletivos de difusão local (litígios locais).....	44
2.3.3 Litígios coletivos de difusão irradiada (litígios irradiados) .....	47
2.4 Síntese das categorias: como os litígios globais, locais e irradiados se relacionam com os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos? .....	53
3. Processo coletivo .....	58
4. Litígios estruturais.....	65
5. Processos estruturais ( <i>structural litigation</i> ).....	75
6. Origem do processo coletivo estrutural nos Estados Unidos.....	88
7. Execução estrutural.....	91
8. Processo civil de interesse público ( <i>public interest litigation</i> ou <i>public law litigation</i> ).....	93
9. Processos estratégicos.....	98
10. Conclusão parcial.....	103

## Capítulo 2

<b>O processo estrutural deveria existir? .....</b>	<b>107</b>
1. Introdução .....	107
2. A objeção democrática .....	107
2.1 O processo e a democracia .....	111
3. A posição dos tribunais superiores .....	115
3.1 Uma tipologia da intervenção judicial em políticas públicas .....	120
4. A LINDB, a discricionariedade e as consequências práticas da decisão: fundamento legal para a reforma estrutural .....	127
4.1 A revolução da atividade administrativa: o controle pelas consequências e o art. 20 da LINDB .....	129
5. A crítica da incompetência e da inefetividade .....	134
6. A alternativa é pior: o processo desestrutural .....	138
6.1 O caso da educação infantil .....	139
6.2 O caso da saúde pública .....	141
6.3 O caso da ocupação das faixas de domínio de ferrovias .....	143
7. O problema da inevitabilidade: a “guerra de guerrilha” .....	144
8. Processo desestrutural, economia e custo de transação .....	148
9. O problema das capacidades institucionais e do experimentalismo .....	151
10. Conclusão parcial .....	156

## Capítulo 3

<b>Medidas estruturais extrajudiciais: implementando mudanças estruturais pela via do consenso .....</b>	<b>157</b>
1. Introdução .....	157
2. O perfil constitucional do Ministério Público .....	158
3. A tutela extrajudicial de conflitos estruturais .....	162
3.1 O perfil do litígio estrutural: retomada .....	163
3.2 Procedimentos administrativos estruturais .....	164
3.3 Recomendação estrutural .....	166
3.4 Compromisso (termo) de ajustamento de conduta estrutural .....	171
3.4.1 O desestímulo financeiro .....	173
3.4.2 O desestímulo da incerteza do sucesso .....	174
3.4.3 O desestímulo pela incerteza do caráter vinculante do acordo .....	175

3.4.4	A incerteza quanto à validade das concessões: adequação material do acordo coletivo .....	181
3.4.5	A incerteza relativa aos precedentes: o caso do acordo coletivo dos planos econômicos.....	187
3.5	Os benefícios de um acordo estrutural para o comprometente e para o compromissário.....	189
3.6	“Resolver o problema” e “prestar tutela adequada ao direito material” .....	195
3.7	Um guia prático para se elaborar um TAC estrutural.....	198
3.7.1	Organização institucional: necessidade de especialização .....	199
3.7.2	Negociação e diagnóstico do problema .....	200
3.7.3	Elaboração e assinatura do acordo: definição do plano.....	203
3.7.4	Implementação do acordo: governança e tomada de decisão .....	208
3.7.5	Supervisão da implementação e revisão do plano.....	213
3.7.5.1	Estratégias de monitoramento .....	217
3.7.5.2	<i>Special masters</i> .....	218
3.7.5.3	Cisão de responsabilidades: o problema da supervisão .....	222
3.7.6	Finalização .....	223
3.8	Mediação estrutural: o Ministério Público como mediador .....	226
3.9	A hipótese de não acordo: o inquérito estrutural como <i>discovery</i> .....	230
3.9.1	Produção antecipada de prova como <i>discovery</i> .....	234
4.	Relato prático de um acordo estrutural: o caso da agência nacional de mineração.....	236
5.	Efeitos colaterais: como combatê-los? .....	239
5.1	Acordos estruturais são trabalhosos.....	239
5.2	Iniquidade temporal .....	239
5.3	Não obtenção de resultados significativos .....	244
5.4	O que é um bom acordo? .....	245
5.4.1	Avaliação procedimental da qualidade do acordo estrutural.....	246
5.4.2	Avaliação material da qualidade do acordo estrutural .....	248
5.4.3	Análise agregada dos indicadores de legitimidade procedimental e material.....	253
5.4.4	Escolhas trágicas: o caso do acordo dos benefícios previdenciários .....	254

6. Atuação do Ministério Público na solução extrajudicial de conflitos: dados quantitativos.....	256
7. Coalizões Institucionais e litisconsórcio .....	260
8. Conclusão parcial.....	261

## Capítulo 4

<b>Elaboração da petição inicial em processos coletivos estruturais judiciais.....</b>	<b>263</b>
1. Introdução.....	263
2. Do pré-processual ao processual: elementos de elaboração da petição inicial.....	264
2.1 Definição do grupo afetado pelo litígio.....	264
2.2 Como ouvir os integrantes da sociedade afetada?.....	270
2.2.1 Audiências públicas.....	270
2.2.2 Reuniões setoriais .....	276
2.2.3 A revolução tecnológica e a participação: um plano fácil e barato para um processo participativo .....	280
2.3 O valor da participação do grupo: uma referência prática comparada de dois casos norte-americanos.....	283
2.4 Segredo de justiça .....	286
2.5 Elaboração do pedido.....	288
2.5.1 O teor do pedido: elaboração de um plano de transformação estrutural.....	288
2.5.2 Elaboração de um plano de transformação estrutural com providências específicas.....	291
2.5.3 Pedido de elaboração de um plano pelo próprio réu.....	294
2.5.4 Elaboração do plano por um terceiro imparcial.....	298
2.5.5 A elaboração do plano por um administrador (interventor) judicial.....	301
2.5.6 Elaboração do plano por uma entidade criada especificamente para essa finalidade.....	307
2.6 Processo estrutural como processo estratégico.....	313
2.7 Participação como objetivo estratégico.....	315
2.8 Pedidos de monitoramento e revisão do plano.....	316
2.8.1 Monitoramento por intermédio de relatórios periódicos....	317
2.8.2 Inspeções judiciais e ministeriais .....	318

2.8.3	Acompanhamento por perito ou administrador judicial.....	319
2.8.4	Criação de um comitê de monitoramento e avaliação .....	320
2.9	Pedidos contrários às vontades do grupo .....	322
2.9.1	Em nome de quem age o autor em um processo estrutural? .....	322
2.9.2	Interesses, opiniões e perspectivas.....	323
2.9.3	Uma proposta para a representação no processo estrutural.....	326
2.9.3.1	O princípio da titularidade definida dos interesses representados .....	328
2.9.3.2	O princípio da atuação orbital do representante ....	330
2.9.3.3	O princípio da complementaridade entre representação e participação .....	332
2.9.3.4	O princípio da variância representativa.....	334
2.9.4	Aplicação dos princípios.....	334
2.9.5	Atuação representativa e fuga dos representados.....	335
2.9.6	Dissensos na sociedade de titulares de direitos.....	338
2.9.7	Maiorias e minorias: o pluralismo na prática.....	343
2.10	Elaboração e interpretação do pedido.....	345
3.	Conclusão parcial.....	347

## Capítulo 5

<b>Técnicas para a condução de um processo judicial estrutural.....</b>	<b>351</b>
1. Introdução .....	351
2. o perfil do juiz e as possíveis origens do processo judicial estrutural.....	351
3. Um modelo teórico para o processo estrutural .....	359
4. Soluções para lidar com as causas individuais que tratam de pretensões estruturais .....	364
4.1 O juiz como agente indutor do processo estrutural: recomendações práticas .....	372
5. Simultaneidade e retroalimentação entre conhecimento e execução: estabilidade e coisa julgada no processo estrutural .....	375
5.1 A situação do réu.....	379
5.2 <i>Strong rights, weak remedies, ou weak rights, strong remedies?</i> .....	381
6. Técnicas processuais positivadas para implementar um mecanismo de conhecimento e execução simultâneos .....	385

6.1	Tutela provisória estrutural.....	386
6.2	Audiências mistas de autocomposição, instrução e decisão.....	388
6.3	Acordos e a força relativa das teses de cada parte.....	394
6.3.1	Casos-teste e a força relativa das teses de cada parte.....	396
7.	Medidas de cooperação judiciária: um Multidistrict Litigation para o Brasil?.....	398
7.1	Cooperação judiciária na implementação de medidas estruturais.....	405
7.2	Os Centros de Inteligência da Justiça Federal nos litígios estruturais e o Centro de Inteligência do Poder Judiciário.....	407
7.3	Cooperação por expertise: a figura do magistrado-consultor.....	411
8.	Produção de provas em processo estrutural.....	412
8.1	Instrução probatória para o passado: origens e responsabilidade pelo litígio estrutural.....	413
8.2	Instrução probatória para o futuro: possibilidades de solução do litígio estrutural.....	416
8.3	Estatísticas como elemento de prova: conceito e confiabilidade.....	420
8.4	Provas, incerteza e decisão estrutural: o modelo “lata de lixo”.....	424
8.5	Rompendo a lógica do nexo de causalidade: o acordo de Brumadinho.....	430
9.	Decisão parcial de mérito estrutural: decisões em espiral e retenção de jurisdição.....	431
10.	O Processo Estrutural na Corte Interamericana de Direitos Humanos: as garantias de não repetição.....	435
11.	Decisões parciais de mérito com o método deliberativo de Susan Sturm...	439
12.	Conclusão parcial: para quando sai a sentença?.....	442

## Capítulo 6

<b>Decisão e implementação de medidas estruturais.....</b>	<b>445</b>
1. Introdução.....	445
2. Dificuldades relativas à tomada de decisão: heurísticas e vieses cognitivos ...	446
2.1 Heurística de disponibilidade.....	449
2.2 Heurística de representatividade.....	450
2.3 Heurística de ancoragem-ajustamento.....	451
3. As heurísticas e sua influência na decisão judicial.....	451
3.1 A influência dos vieses relacionados à heurística de disponibilidade na decisão judicial.....	454

3.2	A influência dos vieses relacionados à heurística de representatividade na decisão judicial.....	457
3.3	A influência dos vieses relacionados à heurística de ancoragem-ajustamento na decisão judicial .....	458
4.	Soluções para os problemas heurísticos no contexto da decisão judicial.....	459
4.1	Consciência acerca dos problemas heurísticos .....	460
4.2	Percepção dos limites das reformas passíveis de implementação: o caso de uma prisão em Santa Catarina .....	460
4.3	Expectativas temporais realistas.....	465
4.4	O método dialógico de construção da decisão: o processo como <i>town meeting</i> .....	466
4.5	Conhecimento do objeto da reforma .....	471
5.	Decisões estruturais: entre a participação e a efetividade .....	473
6.	A LINDB e a decisão estrutural: decisões consequencialistas.....	475
7.	Liquidação estrutural, processo bifásico e “estado ideal de coisas”: melhoria incremental como objetivo do processo estrutural .....	479
8.	Implementação de medidas estruturais: os problemas.....	483
9.	Soluções para os problemas da execução .....	486
9.1	Conhecimento do grupo e participação adequada .....	486
9.2	Superação da cisão entre conhecimento e execução: a mutabilidade do contexto .....	487
9.3	Retenção de jurisdição ( <i>retainment of jurisdiction</i> ) .....	490
9.4	A participação como ferramenta de controle social da execução estrutural.....	495
9.5	Acesso à informação .....	497
9.6	Solução de problemas imprevistos na fase de conhecimento: a volta do modelo “lata de lixo” .....	500
9.7	Primazia da tutela específica: medidas indutivas e coercitivas .....	504
9.8	Informação adequada sobre o andamento da execução.....	510
9.9	Prestações individuais no contexto de reformas estruturais.....	513
9.10	Processo estrutural e direito ambiental .....	520
9.11	Processo estrutural e litígios ambientais: salas de situação, comitês de monitoramento e os casos da Lagoa da Conceição e da Pampulha .....	521
9.12	Processo estrutural e medidas de preservação da cultura e da memória.....	524

9.13	Processo estrutural e desastres .....	525
9.14	Medidas de apoio institucional ao processo estrutural .....	529
9.15	Execução estrutural, metas factíveis, tempo e resiliência institucional: o caso da ADPF 976.....	533
10.	Reforma estrutural e medidas difusas de reparação.....	538
11.	Reforma estrutural, fundos de reparação e fundações privadas .....	541
12.	Outros tipos de processos com aptidão para implementação de medidas estruturais .....	553
12.1	Arguições de descumprimento de preceito fundamental estruturais.....	554
12.1.1	As arguições de descumprimento de preceito fundamental 709 e 742: os primeiros processos estruturais no Supremo Tribunal Federal.....	559
12.1.2	Potenciais e riscos das arguições de descumprimento de preceito fundamental como processos estruturais .....	565
12.1.3	A maturidade da experiência do processo estrutural nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental: a ADPF 991 .....	569
12.2	Reforma estrutural pelos tribunais de contas: auditorias operacionais.....	572
12.3	O licenciamento ambiental como arquétipo de tutela inibitória estrutural.....	578
12.4	A decisão administrativa coordenada/conferência de serviços como arquétipo da metodologia decisória estrutural .....	583

**Conclusão: É possível produzir mudanças sociais significativas por  
intermédio de medidas judiciais e extrajudiciais estruturais? .....** **587**

1.	Propostas gerais: méritos e vicissitudes de um processo estrutural.....	587
2.	É possível obter resultados sociais significativos pela atuação do sistema de justiça?.....	592
3.	Contraponto: a accountability judicial e a contrarreforma estrutural.....	596
4.	O triunfo da teoria do processo estrutural no Brasil .....	601
5.	O processo estrutural como precedente vinculante: o Tema 698 da Reper- cussão Geral .....	605
6.	Síntese final: os ciclos de um processo estrutural.....	608

**Referências.....** **613**