

Edilson Vitorelli

PROCESSO CIVIL ESTRUTURAL

TEORIA E PRÁTICA

6^o | revista
edição | atualizada
ampliada

2025

 **EDITORA**
Jus **PODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 1

ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS: O QUE É UM PROCESSO ESTRUTURAL?

1. INTRODUÇÃO¹

Nos últimos tempos, diversos processualistas vêm direcionando seus esforços para o estudo e a elaboração de propostas para regular o chamado processo coletivo estrutural, ou, de modo sintético, processo estrutural.² O resultado mais palpável desse interesse talvez seja a apresentação do Projeto

1. A conceituação básica, constante deste capítulo, foi desenvolvida originalmente em: VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: RT, 2019. Essa obra foi agraciada com o Prêmio Mauro Cappelletti, atribuído pela International Association of Procedural Law, quadrienalmente, ao melhor livro de processo do mundo. Trata-se da única obra brasileira que recebeu esse prêmio até a presente data.
2. Os trabalhos pioneiros sobre o assunto, no Brasil, são: BAUERMANN, Desirê. *Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado Brasil e Estados Unidos*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2012; JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. Em período mais recente, diversos outros trabalhos vêm abordando o assunto. Ver, por exemplo, GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Suzana Henriques. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017; ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017; ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, v. 2, 2015; ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, 2013; VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. Salvador: Juspodivm, 2013; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Raphael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturais. *Civil Procedure Review*, v. 8, n. 1, p. 46-64, 2017. Nos Estados Unidos, além dos trabalhos mencionados ao longo do texto, ver: FISS, Owen. The Supreme Court. 1978 Term. Foreword: Forms of Justice. *Harvard Law Review*, v. 93, p. 1-58, 1979; CUMMINGS, Scott L.; EAGLY, Ingrid V. A Critical Reflection on Law and Organizing. *UCLA Law Review*, v. 48, p. 443-517, 2001; RUSHIN, Stephen. Competing Case Studies of Structural Reform Litigation in American Police Departments. *Ohio State Law Journal of Criminal Law*, v. 14, p. 113-141, 2016; BERTELLI, Anthony M.; FELDMAN, Sven E. Structural reform litigation: remedial bargaining and bureaucratic draft. *Journal of Theoretical Politics*, v. 18, n. 2, p. 159-183, 2006; GOLDSTEIN, Brandt. *Storming the court: how a band of Yale law students sued the president – and won*. Nova York: Scribner, 2005; RATNER, Michael. How We Closed the Guantanamo HIV Camp: The Intersection of Politics and Litigation. *Harvard Human Rights Journal*, v. 11, p. 187-220, 1998.

de Lei 8.058/2014,³ em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual se destina a regular “o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário” e dispõe, já em seu art. 2º, parágrafo único, que o processo, nesse caso, terá características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”.

Todavia, o que significa dizer que um processo é estrutural? Todo processo que pretende interferir em políticas públicas é um processo estrutural? E todo processo estrutural é um processo coletivo? Trata-se de conceitos superpostos? Por outro lado, alguns autores se referem a “processos de interesse público”. Essa expressão também seria equivalente às anteriores? Como esses conceitos se relacionam com os conceitos de litígios coletivos e de processos coletivos, tradicionalmente apresentados pela doutrina brasileira? E o que seriam “processos estratégicos”? O objetivo do presente capítulo é propor um marco teórico conceitual para solucionar essas dúvidas.

2. CONCEITO DE LITÍGIO COLETIVO

O primeiro conceito que demanda esclarecimento é o de litígio coletivo. Litígios são conflitos relativos a interesses juridicamente relevantes. Em inglês, são referidos como *disputes*. De acordo com Humberto Theodoro Júnior, “lide e litígio são vocábulos sinônimos e correspondem a um evento anterior ao processo”.⁴ Litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. Dessa forma, o litígio coletivo ocorre quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário, atuação direcionada contra alguma dessas pessoas em particular, mas contra o todo.

Nesses termos, quando um alfaiate lesa dez de seus clientes, o que existe é uma dezena de litígios individuais, decorrentes de relações que se estabelecem e se desenvolvem isoladamente, com cada um deles. Mesmo que a lesão

3. Esse projeto de lei, como iniciativa concreta de modificação da realidade processual brasileira, será sucessivamente mencionado ao longo do texto. Ele foi elaborado pela escola de processo civil da Universidade de São Paulo (USP), sob a liderança da professora Ada Pellegrini Grinover e do professor Kazuo Watanabe, com a colaboração do professor Paulo Lucon. Em 2014, o projeto foi apresentado ao Legislativo pelo Deputado Paulo Teixeira. Desde então, até 2020, ele não teve nenhuma movimentação e não chegou a ser apreciado por nenhuma comissão, nem a receber parecer. Assim, não há perspectiva de curto prazo de que venha a ser aprovado. As ideias contidas no seu texto, todavia, são de importante valor doutrinário e merecem consideração.

4. THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. §8º.

ocorrida nos dez eventos seja idêntica, não se tratará de um litígio coletivo, já que, como as relações se desenvolvem *intuitu personae*, essa identidade decorrerá de cadeias causais distintas, não de uma decisão geral, que incide sobre todos os contratos. Por outro lado, quando uma empresa produtora de alimentos em larga escala reduz o seu controle de contaminação e permite que insetos sejam misturados aos seus produtos,⁵ atingindo os respectivos compradores, o litígio é coletivo, uma vez que a cadeia de eventos do qual ele decorre não se relaciona com qualquer daqueles consumidores que adquiriam os produtos, mas com a coletividade de clientes da empresa. Essas pessoas se envolvem no litígio enquanto grupo, enquanto sociedade.⁶

2.1 O conceito de sociedade

Em obra anterior,⁷ demonstrou-se que o conceito de sociedade admite, para os estudiosos da Sociologia, múltiplas acepções. Na expressão de Bauman,⁸ ele é performativo, pois cria a entidade que nomeia. Cada sociólogo, ao longo dos mais de duzentos anos com os quais conta a disciplina, criou sua própria sociedade. Definir sociedade, portanto, não é uma tarefa fácil, nem para o sociólogo. Trata-se de uma “categoria zumbi”, na expressão de Ulrich Beck.⁹ Naquela ocasião, optou-se, entre as várias classificações possíveis, pela que foi realizada por Anthony Elliott e Bryan Turner: a possibilidade de se visualizar a sociedade como estrutura, como solidariedade e como criação.¹⁰

A sociedade como estrutura é o conjunto de concepções que veem a sociedade como um discurso de ordem social, normas e estrutura, com prioridade para o conjunto em detrimento do indivíduo. É uma linha que surge ainda

5. O Superior Tribunal de Justiça já lidou com casos desse tipo, em mais de uma ocasião. Ver, por exemplo, REsp 747.396-DF, Rel. Min. Fernando Gonçalves, julgado em 09/03/2010; REsp 1.239.060-MG, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 10/05/2011; REsp 1.424.304-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 11/03/2014.
6. É claro que essa diferenciação poderá, em alguns casos, ser tênue. Afinal de contas, os indivíduos só existem em sociedade e a sociedade só existe em indivíduos. Pretender fazer uma diferenciação estática e incontornável entre questões individuais e questões coletivas é um exercício artificial, cujo valor se limita aos propósitos que estão abordados no texto.
7. VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: RT, 2019. Capítulo 2.
8. BAUMAN, Zygmunt. Between us, the generations. In: LAROSSA, Jorge (Org.). *On generations: on the coexistence between generations*. Barcelona: Fundació Viure i Conviure, 2007. p. 365-376.
9. “Zombie categories are ‘living dead’ categories which govern our thinking but are not really able to capture the contemporary milieu.” SLATER, Don; RITZER, George. Interview with Ulrich Beck. *Journal of Consumer Culture*, n. 1, p. 261, 2001.
10. ELLIOTT, Anthony; TURNER, Bryan S. *On Society*. Cambridge: Polity Press, 2012.

Capítulo 2

O PROCESSO ESTRUTURAL DEVERIA EXISTIR?

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste breve capítulo é analisar as objeções constitucionais à existência de um processo estrutural, em virtude da sua possível intervenção em políticas, programas, atividades ou instituições públicas, que estão, primordialmente, a cargo de outros poderes.¹ Vários são os autores que esposam essas objeções, em maior ou menor medida, com argumentos diversos.²

É importante perceber, contudo, que, primeiramente, essas objeções se referem, de modo geral, à intervenção do Poder Judiciário na atividade dos demais poderes do Estado, e não, propriamente, ao processo estrutural, enquanto ferramenta para tanto. O que caracteriza os processos estruturais é a sua ênfase em solucionar, de modo gradual, prospectivo e duradouro, um litígio estrutural. Os conflitos relativos a políticas públicas podem ou não ter essas características, mas elas não lhes são exclusivas, conforme já demonstrado no capítulo anterior.

Em segundo lugar, é bom deixar claro, de início, que o fenômeno da intervenção judicial em políticas públicas, em maior ou menor grau, existe e se disseminou nos países ocidentais, sobretudo na América. Assim, em certo sentido, todas as objeções debatidas neste capítulo são contrafáticas: ainda que

-
1. Embora o processo estrutural também seja aplicável, de modo excepcional, a entidades privadas, as objeções se concentram em sua incidência sobre o poder público.
 2. Para uma análise abrangente das objeções, ver, por exemplo, APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Juruá, 2005; GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *RePro*, ano 33, n. 164, 2008, p. 9-28; PONTES FILHO, Valmir. *O controle das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2003; PALU, Osvaldo Luiz. *Controle dos atos de governo pela jurisdição*. São Paulo: RT, 2004; FREIRE JR., Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: RT, 2005; KRELL, Andreas. *Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais: a Constituição concretizada construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000; CANELA JR., Osvaldo. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

algumas delas estejam certas, elas surtem poucos efeitos sobre a realidade. O Poder Judiciário interfere em políticas públicas.

Este capítulo analisa a interface dos processos estruturais com políticas públicas e, ao final, a sua atuação em relação a entes privados.

2. A OBJEÇÃO DEMOCRÁTICA

A primeira e mais importante objeção à atuação do Poder Judiciário é que a separação de poderes e a estruturação constitucional do Estado não admitem que os juízes se imiscuam na atuação do Poder Executivo.

A versão original dessa crítica remonta ao final da década de 1970 e início de 1980, e pode ser representada, acima de tudo, pela obra de Alexander Bickel,³ embora tenha sido debatida, em versões mais moderadas, por vários outros autores, como John Hart Ely⁴ e Raoul Berger.⁵ No Brasil, Conrado Hübner Mendes é um dos críticos do ativismo judicial, sobretudo o desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal.⁶

O livro de John Ely é o apogeu de uma linha de pensamento desenvolvida ao longo de anos, com o projeto de estabelecer uma continuidade para com as decisões progressistas da Corte de Warren. O autor pretendia construir um caminho intermediário entre, de um lado, o textualismo e o originalismo, que, em sua visão, não permitiam a adequada aplicação da Constituição, e, de outro, as ideias de valores constitucionais fundamentais, que atribuem aos juízes muito poder. Ely já havia criticado, por exemplo, a atuação da Corte em relação ao aborto, no caso *Roe v. Wade*, que considerou confusa, contraditória e tratou de matérias que, de forma alguma, não são atinentes ao Direito Constitucional.⁷

Em *Democracy and Distrust*, Ely assevera que a ideia de que os juízes podem interferir na vida social, por intermédio da atribuição de sentido a

3. BICKEL, Alexander. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. New Haven: Yale University Press, 1986.

4. ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

5. BERGER, Raoul. *Government by judiciary: the transformation of the fourteenth amendment*. 2. ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1977.

6. MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

7. ELY, John Hart. The Wages of Crying Wolf: A Comment on *Roe v. Wade*. *The Yale Law Journal*, v. 82, p. 920-949, 1973: "It is, nevertheless, a very bad decision. Not because it will perceptibly weaken the Court-it won't; and not because it conflicts with either my idea of progress or what the evidence suggests is society's-it doesn't. It is bad because it is bad constitutional law, or rather because it is not constitutional law and gives almost no sense of an obligation to try to be".

Capítulo 4

ELABORAÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL EM PROCESSOS COLETIVOS ESTRUTURAIS JUDICIAIS

1. INTRODUÇÃO

Conforme conceituado inicialmente, o processo coletivo estrutural é um mecanismo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. O principal desafio da teoria do processo estrutural é adequar a rígida estrutura do processo, que foi pensada para resolver conflitos pretéritos e estáticos, à resolução de um litígio que é fluido, mutável e vai se desenvolver no presente e no futuro. Isso exige considerável esforço de todos os envolvidos, isto é, as partes, o juiz, os terceiros, intervenientes ou não no processo, e a própria sociedade que será beneficiada pela reforma.

Este capítulo enfoca as principais adaptações necessárias e descreve, de modo pragmático, caminhos que podem potencializar o desenvolvimento do processo, a partir da elaboração de uma petição inicial adequada. É bom mencionar que o STJ já decidiu que, conquanto os litígios estruturais demandem uma releitura de diversos aspectos do direito processual, bem como o desenvolvimento de uma cultura distinta para os operadores do Direito, essas dificuldades não justificam a negativa de tutela jurisdicional:

Se é verdade que ainda não há, entre nós, a cultura e nem tampouco o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não é menos verdade que não pode e não deve o Poder Judiciário, em razão disso, negar a tutela jurisdicional minimamente adequada, resolvendo questões dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, de modo liminar ou antecipado, sem instrução ou participação, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional

de menores por período superior àquele estipulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.¹

Essa releitura dos institutos tradicionais do direito processual inclui a própria redação da petição inicial, que já foi considerada pelo STJ, no processo coletivo em geral, como passível de conter uma descrição mais genérica dos fatos, dado que “a substanciação acaba tornando-se mais tênue, recaindo apenas sobre aspectos mais genéricos da conduta impugnada na ação”². É claro que, do ponto de vista do autor, isso não deve ser um apoio para justificar petições incompletas, em contextos nos quais elas poderiam ser mais bem elaboradas, mas, do ponto de vista do juiz, é um alerta para evitarem-se exigências de minúcias exageradas de um conflito que, muitas vezes, só poderá ser suficientemente esclarecido ao longo do processo.

2. DO PRÉ-PROCESSUAL AO PROCESSUAL: ELEMENTOS DE ELABORAÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL

Se um processo estrutural está para ser iniciado, é provável que já tenha sido conduzido um inquérito civil e, com isso, já exista uma considerável quantidade de informação disponível sobre o litígio, o comportamento estrutural que o causa e as dificuldades que levaram a que não se celebrasse um acordo extrajudicial. Esse arcabouço informativo deve ser utilizado para tomar uma série de decisões importantes no momento de elaboração da petição inicial.

2.1 Definição do grupo afetado pelo litígio

Litígios estruturais, por terem características irradiadas, usualmente afetam diversos subgrupos sociais, de modos qualitativa e quantitativamente distintos. Assim, a primeira tarefa do legitimado é definir quem são as pessoas relevantes a serem ouvidas. Embora essa atividade deva ser realizada também antes da celebração de um acordo, é relevante tratar dela neste momento porque ela dialoga com a definição do pedido. Os grupos relevantes são aqueles que podem ser significativamente afetados pela reestruturação que a petição inicial pretende promover. Embora os detalhes ainda possam não estar totalmente claros, nesse momento, é possível ter, pelo menos, uma delimitação preliminar. Outros grupos podem ser ouvidos ao longo do processo e agregar as suas perspectivas.

Esse caráter multifacetado da sociedade que titulariza o direito litigioso precisa ser levado em conta no que tange à obtenção de informações necessárias

1. REsp 1.854.847, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 02/06/2020.

2. REsp n. 1.583.430/RS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/8/2022, DJe de 23/9/2022.

portadoras de deficiência. Apesar de o resultado final ser bom, do ponto de vista substancial, a legitimidade procedimental do acordo é questionável.

Em um caso como esse, caberia ao legitimado coletivo definir quais são os interesses afetados pelo litígio e traçar um diagrama que reflita o seu perfil. No centro estarão os subgrupos mais afetados, com os demais posicionados a partir daí. Isso significa, inclusive, a necessidade de representar pessoas que discordam da providência pleiteada, mas que serão afetadas por ela. Hipoteticamente, o diagrama do litígio irradiado relacionado ao caso *Pennhurst* seria o seguinte:

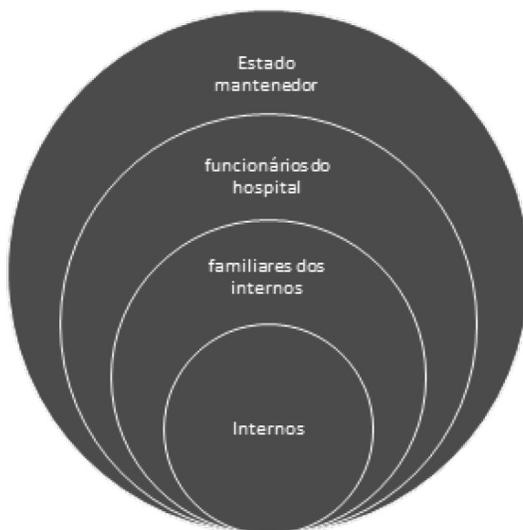


Figura 5: Diagrama simplificado do litígio irradiado do caso *Pennhurst*.

Observe-se que os internos são o grupo cujos interesses devem ser prestigiados pelo processo. No entanto, uma reforma estrutural afeta também seus familiares. Se o hospital for extinto, por exemplo, pode ser que os internos sejam enviados de volta a suas famílias, que podem não ter condições de conduzir os seus tratamentos. Da mesma forma, os funcionários do hospital, além de deterem informações importantes sobre o litígio, serão afetados pela alteração de seu funcionamento ou pela sua extinção. Finalmente, os investimentos necessários para a reforma estrutural, a serem aportados pelo Estado, também afetam a alocação de recursos para outras políticas públicas. Embora em uma posição mais periférica, isso deve ser levado em consideração.

É bom mencionar que esse diagrama leva em conta não apenas o contexto do litígio, mas também que o pedido, antevido pelo legitimado coletivo, tem potencial para impactar todos esses subgrupos. Se o pedido, ao longo do

também que os conflitos entre representante e representados, em um processo coletivo, são admissíveis, mas não são naturais e demandam a adoção de providências tendentes à sua superação. Em um litígio global, a atuação do representante é bastante ampla. Como o grau de impacto individual da lesão é reduzido e espreado pela sociedade, é apropriado que o legitimado tenha liberdade para definir os interesses da sociedade. Por outro lado, se o litígio é local, essa definição de interesses deve ser aderente às opiniões manifestadas pelas pessoas, que são significativamente lesadas. Nos litígios irradiados, dentre os quais se incluem os litígios estruturais, espera-se que essa órbita seja elíptica, afastando-se menos dos subgrupos mais centrais e mais daqueles que ocupam posições mais periféricas no diagrama do litígio. Isso significa que o legitimado coletivo deve atentar mais para as necessidades dos subgrupos que ocupam posições mais centrais no diagrama do litígio e, se for o caso, afastar-se dos interesses mais periféricos.

Graficamente, o limite de liberdade de atuação do legitimado coletivo, variável de acordo com o tipo de litígio, pode ser representado da seguinte forma:

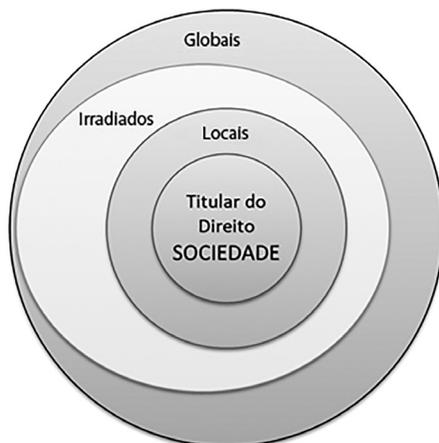


Figura 8: Órbitas de atuação do legitimado coletivo, de acordo com o tipo de litígio.

O princípio da atuação orbital serve de guia, por exemplo, para definir o grau de liberdade do representante em pleitear uma tutela substitutiva ou pelo equivalente, em vez da tutela específica. Suponha uma lesão ao meio ambiente, sem impacto mais significativo, que seja difícil de recompor, em razão das características do solo (por exemplo, um dano ambiental em uma localidade de solo pedregoso). Trata-se de um litígio global, em que o legitimado poderia, em uma ponderação de custo-benefício, fazer um acordo para que a

Capítulo 5

TÉCNICAS PARA A CONDUÇÃO DE UM PROCESSO JUDICIAL ESTRUTURAL

1. INTRODUÇÃO

O capítulo anterior foi quase integralmente destinado ao autor de uma petição inicial que se pretenda estrutural. É ele que precisa, da melhor maneira possível, formular os pedidos de modo a permitir que a atuação jurisdicional seja facilitada.

Proposta a ação, o juiz se agrega ao contexto estrutural. Se tivesse sido possível um acordo completamente extrajudicial, o legitimado poderia ter negociado mais livremente com o causador do dano. Com a seara extrajudicial inviabilizada, o acordo, mesmo que possível, deverá passar pelo crivo do Poder Judiciário, o que adiciona mais um ator para um cenário já complexo. De um lado, a presença do juiz acrescenta dificuldades, porque ele também precisará ser convencido da adequação das medidas estruturais que forem definidas ao longo do processo. De outro, o juiz tem à sua disposição diversos instrumentos que, bem utilizados, podem potencializar as chances de uma solução estrutural bem-sucedida. Tudo dependerá do modo como esses dois aspectos da intervenção judicial serão equalizados.

Este capítulo pretende apresentar alguns instrumentos de condução do processo judicial, previstos, especialmente, no CPC, que podem auxiliar o encaminhamento estrutural de um processo. Não se trata, aqui, de se refazer todo o percurso do processo, mas apenas de pontuar aqueles institutos que têm potencial para contribuir com as necessidades específicas de um litígio estrutural.

2. O PERFIL DO JUIZ E AS POSSÍVEIS ORIGENS DO PROCESSO JUDICIAL ESTRUTURAL

Desde o início, deixou-se claro que a existência de um litígio estrutural não implica, necessariamente, um processo estrutural. Há diversos litígios estruturais na sociedade brasileira que, recorrentemente, são tratados em processos

individuais, sem maior preocupação com a resolução das verdadeiras causas das lesões que levaram aquelas pessoas a juízo. Também há diversos processos coletivos que formulam pedidos não estruturais para tentar solucionar litígios estruturais. Pede-se, por exemplo, a criação de milhares de vagas em creches ou de centenas de leitos hospitalares. Busca-se fazer com que a imperatividade das ordens judiciais seja suficiente para mudar a realidade.

Referência prática: Em 22 de março de 2019, a Justiça Federal do Rio de Janeiro concedeu uma liminar em ação civil pública proposta pela Defensoria Pública da União para que o Ministério da Saúde e as secretarias estadual e municipal de saúde detalhassem, em 72 horas, os planos para o combate ao novo coronavírus. Segundo a decisão, eles deveriam esclarecer as seguintes questões: 1) qual a previsão de leitos dedicados e cronograma de instalação e de disponibilização de hospitais municipais, estaduais e federais no estado do Rio de Janeiro dedicados?; 2) qual a previsão de necessidade e contratação de pessoal temporário?; 3) qual a previsão de compras de insumos necessários para o Hospital Federal de Bonsucesso?; 4) qual a previsão de compra de EPI pra os profissionais de saúde?; 5) quais as providências necessárias para atualização das informações nos sítios oficiais das secretarias e órgãos de saúde dos três entes? Naquela altura, a pandemia acabara de chegar ao Brasil e era, seguramente, impossível responder a qualquer dessas perguntas. Salvo do ponto de vista estratégico (mobilizar as autoridades para que se atentassem para o problema), esse tipo de ordem tem poucas chances de gerar resultados sociais significativos, porque impõe metas irrealizáveis, que não levam em conta o contexto em que pretendem intervir.¹

A elaboração de uma petição inicial estrutural é capaz de direcionar o juiz à análise de providências estruturais. Em vez de se tentar resolver os problemas como se o Poder Judiciário detivesse uma “varinha de condão”, reconhece-se a complexidade do problema e a necessidade de que suas causas sejam conhecidas e remediadas, ao longo do tempo. O pedido estrutural faz com que o magistrado analise a possibilidade de conduzir o processo no rumo da elaboração, dialogada e prospectiva, de um plano para endereçar o litígio, em vez de, simplesmente, impor que alguém encontre a solução instantaneamente. No entanto, o pedido estrutural não é garantia de uma condução estrutural do processo. Esta depende, fundamentalmente, do juiz.

1. O caso foi noticiado em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/22/justica-da-72-horas-para-governos-federal-estadual-e-municipal-detalharem-plano-de-combate-ao-coronavirus-no-rio.shtml>. Acesso em: 23/04/2020. Sobre o potencial do processo estrutural para solucionar problemas relacionados à pandemia, ver LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Félix. A pandemia da Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, vol. 21, p. 377-426, 2020.