

Processos estruturais: experiência brasileira e o papel do Ministério Público¹

Robson Renault Godinho*

Sumário

1. Introdução. 2. O processo estrutural e as possibilidades de atuação do Ministério Público. 3. Atuação extrajudicial. 4. Atuação judicial. 5. Referências bibliográficas

Resumo

O presente trabalho trata dos processos estruturais e da atuação do Ministério Público, cuja atuação possui peculiaridades no sistema legal brasileiro

Abstract

The present work aims to present the structural injunctions and activities of the Public Prosecutor's Office, whose activities have peculiarities in the brazilian legal system.

Palavras-chaves

Ministério Público — processo civil — processos estruturais

Keywords

Public Prosecutor's Office — civil procedure — structural injunctions

1. Introdução

O perfil bastante peculiar do Ministério Público brasileiro lhe confere ampla atribuição em diversas áreas,² o que significa que a primeira ideia para se compreender

¹ Texto apresentado no evento “Acesso à justiça e resolução de conflitos na América Latina: diálogos Brasil-Peru”, realizado nos dias 1º e de agosto de 2024 pela Escola Superior do Ministério Público da União. Para a presente publicação, houve atualizações e acréscimos de notas, mas foi mantida a natureza sintética e informativo-descritiva para esse tipo de evento.

* Pós-doutorados em Direito (UFBA e USP). Doutor e Mestre em Direito Processual Civil (PUC/SP). Mestre em Raciocínio Probatório (Universidade de Girona, Espanha). Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

² Há bibliografia relativamente extensa sobre o tema na doutrina brasileira, não sento esta a sede para maior desenvolvimento, por isso me limito a fazer referência a livro em que reuni textos sobre o tema e onde há bastante indicação bibliográfica (alguns dos ensaios reunidos possuem acesso aberto na internet): *Ensaio sobre o Ministério Público no Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2024. Em língua espanhola, vale conferir

sua atuação nos processos estruturais é a desvinculação da instituição com sua atuação penal.

Em relação aos processos estruturais, portanto, coletivos ou individuais, para quem entender haver essa categoria, o Ministério Público possui atuação tão ampla quanto possui para os processos coletivos e individuais como legitimado ativo ou como fiscal da ordem jurídica. Como há uma imediata correlação entre processos estruturais e processos coletivos e, como no Brasil há proeminência da legitimidade ativa para o Ministério Público,³ esse protagonismo se estendeu para os processos estruturais, com a especificidade da atuação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal nessa matéria, já que, por possível desvio político-jurídico, há por vezes concentração de competência originária naquele Tribunal de processos estruturais, por meio da utilização bastante desmedida da denominada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.⁴ Nesses processos estruturais ajuizados diretamente perante o Supremo Tribunal Federal,⁵ a legitimidade ativa vem sendo exercida predominantemente por partidos políticos — que não raro também questionam o que denominam de ativismo judicial ou judicialização da política, o que não deixa de ser curioso e certamente contribui para a complexidade de qualquer análise do tema —, mas o Ministério Público sempre atua como fiscal da ordem jurídica, quando não é o autor, de modo que também nesse particular há que se compreender essa multifacetada atribuição institucional.

Ainda que o processo estrutural não seja exclusiva e necessariamente processo coletivo, ao menos em significativas vezes é por meio de pretensões transindividuais que se veicula questões estruturais. Nessa medida, o Ministério Público assume na experiência brasileira o protagonismo que lhe é próprio, por variadas circunstâncias, na legitimidade ativa do processo coletivo, ainda que haja legitimidade ativa concorrente.

Infelizmente, não há estatísticas nacionais⁶ sobre o número de ações coletivas e de processos estruturais — e mesmo regionalmente não é tarefa fácil a obtenção de

VITORELLI, Edilson. *Proceso Colectivo Brasileño y el rol del Ministerio Público: pasado, presente y futuro. Los Procesos Colectivos en Debate*. Giovanni Priori Posada; Renzo Cavani. (Org.) Lima: Palestra, 2024, p. 63-92.

³ Aqui é necessária a leitura de cientistas políticos para uma aproximação mais cuidadosa do tema, como os trabalhos de Maria Tereza Sadeck, Luiz Werneck Vianna, Rogério Bastos Arantes (cuja tese de doutorado está disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29122022-163250/publico/2000_RogérioBastosArantes.pdf), entre outros. Mais recentemente, ainda que não seja um livro específico de ciência política, foi publicada uma pesquisa muito interessante: ALMEIDA, Ananda Palazzin. *O Ministério Público da Tutela de Interesses Sociais: uma atuação estratégica?* Londrina: Thoth, 2023.

⁴ SILVA, Samira Viana; GÖES, Gisele Fernandes; PANTOJA, Adilson Carvalho. Processo estrutural na Suprema Corte: análise crítica da ADPF 760. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 5, n. 2, p. 105-124, 2024. VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*. Brasília, STF, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024.

⁵ Alguns desses processos estão descritos e analisados no livro *Processos Estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025 (livro eletrônico disponível em <https://livrariasupremo.stf.jus.br>). No referido livro, são analisados os seguintes casos: ADPF 347, ADPF 635, ADPF 709, ADPF 991, SL 1696, ADPF 760 e ADPF 743 (quatro casos ajuizados por partidos políticos, dois por entidades indígenas e um pela Defensoria Pública).

⁶ O Conselho Nacional de Justiça vem aperfeiçoando a coleta de dados e aqui há uma amostra interessante: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/>. Sobre o tema, convém examinar o texto de GAWSKI, Martín. KONZEN, Lucas. Um Código baseado em evidências? O uso de pesquisas sociojurídicas empíricas

números precisos —, mas há clara percepção desse protagonismo, o que não significa que seja a melhor solução para a iniciativa e a condução desse tipo de processo, mas para nosso propósito é uma constatação necessária e incontornável.

2. O processo estrutural e as possibilidades de atuação do Ministério Público

É necessária uma aproximação conceitual de processo estrutural para compreender as possibilidades de atuação do Ministério Público.

A doutrina brasileira vem produzindo bastante material sobre processo estrutural⁷, com forte impacto na jurisprudência, e recentemente foi apresentado projeto de lei⁸ sobre a matéria, além da edição de atos normativos pelo Conselho Nacional de Justiça⁹ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público,¹⁰ e, embora haja notas conceituais comuns, inexistente conceito uniforme já estabelecido.¹¹

nos debates legislativos sobre o Código de Processo Civil. *Revista De Estudos Empíricos em Direito*, nº 11 (<https://reedrevista.org/reed/article/view/870>).

⁷ A mais completa reunião de textos sobre o tema está no livro coletivo *Processos Estruturais*, coordenado por Arenhart, Jobim e Osna, já na 5ª edição pela editora JusPodivm, e que conta com sessenta textos em quase mil e quinhentas páginas. Mas há vários outros livros coletivos, artigos e monografias.

⁸ Projeto de Lei 3 de 2025, Senado da República: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Referido projeto de lei decorreu de estudo de comissão instaurada pelo então presidente do Senado, que o apresentou no fim de seu mandato. Isso é interessante, porque, considerando-se que os partidos políticos são os maiores autores de pretensões estruturais perante o Supremo Tribunal Federal, a discussão sobre a “judicialização da política” ganha ares bem peculiares na discussão brasileira. No presente texto, portanto, como já se percebeu, o processo estrutural será considerado uma técnica bastante reconhecida e utilizada, abstraindo-se qualquer discussão prévia sobre a própria existência ou conveniência de sua utilização como formulação teórica. Não se desconhece ou se ignoram as críticas sobre o tema, mas para este texto parte-se da realidade doutrinária, jurisprudencial e política de sua utilização, cabendo lembrar que o Supremo Tribunal Federal possui, além de várias decisões, um Núcleo de Processo Estruturais Complexos, cuja finalidade “é apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas” e “mediante a solicitação dos Gabinetes ou dos Relatores, o Núcleo pode dar apoio aos processos estruturais, como por exemplo: elaborar pareceres em ações estruturais e complexas, que tenham significativa repercussão econômica e social; emitir notas técnicas sobre os temas discutidos nessas ações; participar de reuniões de mediação, juntamente ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); compor as Salas de Monitoramento, criadas para acompanhar ações estruturais específicas; auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas”. Para uma discussão sobre o processo estrutural e a relação com a Constituição: CASIMIRO, Matheus. *Processo Estrutural Democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024; para abordagem em sentido contrário, com ênfase em alegado declínio do processo estrutural nos Estados Unidos, FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. *Processo estrutural em perspectiva crítica: como um modelo em declínio nos Estados Unidos ganhou força no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025.

⁹ Recomendação nº 163/2025: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>

¹⁰ Recomendação da Corregedoria Nacional nº 5/2025: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/recomendacao-de-carater-geral-n-5/cn-de-6-de-agosto-de-2025-646788167>

¹¹ No referido projeto de lei, trabalha-se com a noção de “problemas estruturais”, que são exemplificados assim: “Art. 1º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais. § 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada”. A definição concreta de um litígio estrutural, de acordo com aquele projeto, passará pelo consenso ou por decisão judicial, considerando-se o seguinte: “Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial. § 1º Preenchidos os requisitos legais e havendo consenso entre as partes quanto ao caráter estrutural do litígio, o processo será conduzido na forma prevista nesta lei. § 2º

Para a finalidade deste texto, serão reproduzidos três conceitos que bem representam e sintetizam a doutrina brasileira sobre o tema:

a) “O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal. O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). O processo estrutural se caracteriza por: (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). O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade”.¹² Há grande abertura nesse conceito, se pensado o instituto na sua origem ligada a questões envolvendo o poder público e a coletividade, e a

Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão. § 3º Persistindo o dissenso entre as partes, o juiz decidirá sobre o caráter estrutural do litígio. § 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes”. Além de problemas de redação, tais regras conferem uma abertura que podem mais confundir do que esclarecer, mas não é o momento para o exame do projeto de lei. Registre-se que o Conselho Nacional de Justiça reproduziu o artigo 1º antes transcrito. Para uma análise conceitual crítica, além das três referências citadas neste item, confira-se FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. *Processo estrutural em perspectiva crítica: como um modelo em declínio nos Estados Unidos ganhou força no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025, capítulo 5.

¹² 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 Rio de Janeiro*, nº 75, janeiro/março de 2020, p. 104 e 107 (na transcrição, houve pequena alteração na ordem com que os autores expuseram no texto, mas se respeitou integral e literalmente o que está no texto original: www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf).

noção de “problema estrutural” abrange muitas situações, incluindo privadas¹³ e individuais,¹⁴ como exemplificado pelos próprios autores do texto citado.

b) Por constituir uma técnica para a tutela de direitos, Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna também defendem uma ampliação prática do processo estrutural: “acreditamos que o maior legado que a doutrina pode trazer para o processo estrutural passa pelo reconhecimento de seu praticalismo; pela percepção de que o tema em questão, em última análise, corresponde a uma via pensada pragmaticamente para permitir uma melhor tutela dos direitos. Isso quer dizer que, ao invés de restringir a sua aplicação pela via conceitual (atribuindo-lhe características indispensáveis ou essenciais), é mais adequado fomentar seu uso e sua legitimação”.¹⁵ Ainda assim, os autores, em companhia de Marco Félix Jobim, apresentam características dos problemas estruturais: complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospectividade.¹⁶

c) Para Edilson Vitorelli, a partir de sua sofisticada concepção sobre litígios coletivos, parte da ideia de litígio estrutural, “que é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência não de um ato isolado no tempo, mas do funcionamento de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) pública ou privada, do qual deriva um padrão reiterado de violações a direitos, que cria, fomenta ou viabiliza conflitos. O litígio estrutural afeta uma sociedade irradiada de pessoas, com elevada complexidade e conflituosidade, as quais decorrem dos distintos modos como os subgrupos sociais se relacionam com a estrutura. Disso deriva seu caráter policêntrico. Em virtude das características contextuais em que ocorre, a solução desse litígio, para ser significativa e duradoura, exige a reestruturação do funcionamento da

¹³ Entre outras situações, os autores incluem a recuperação judicial ou a falência de empresas, o que já foi acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça: REsp n. 1.852.165/MG, DJe de 30/4/2024. Sob o aspecto conceitual com base na ideia de problema estrutural, no Superior Tribunal de Justiça vale conferir o RESp nº 2148895-PR, que o utiliza como premissa, ainda que na fundamentação seja mais ecumênico doutrinariamente.

¹⁴ O projeto de lei antes mencionado trata apenas do processo coletivo estrutural ou “ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais”, mas confere alguma abertura a situações individuais no art. 14, cuja redação não é muito clara, mas diz que “as técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada”, além de prever medidas para processos individuais que se relacionem com o processo coletivo estrutural. Como exemplo de defesa de processo individual em relações de família, CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. *Revista de Processo*, nº 338. São Paulo: RT, abril 2023. Para uma relação entre o processo de inventário e o processo estrutural: MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre a multipolaridade e o policentrismo (com projeção aos conflitos internos do inventário causa mortis). *Civil Procedure Review*, v. 14, n. 1, 2023.

¹⁵ Cinco notas sobre os processos estruturais. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 2. Brasília: STF, julho/dezembro de 2024, p. 395; na p. 407, os autores concordam expressamente com os estudos de Didier Jr., Zaneti Jr., Oliveira e de Câmara citados nas notas acima; no caso dos processos individuais, contudo, os autores corretamente, nas p. 400/402, mencionam o problema bastante sensível da relação existente entre o caso concreto e a situação jurídica que o transcende, simplificando a discussão processual por esconder o verdadeiro conflito envolvendo, por exemplo, uma política pública. Essa é uma questão que atinge essencialmente a atuação do Ministério Público.

¹⁶ *Curso de Processo Estrutural*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2025, capítulo 2 e com importantes esclarecimentos no capítulo 9, quando tratam das relações entre processo estrutural no campo privado.

estrutura. O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”, apresentando como fases de desenvolvimento a apreensão de todas as características do litígio, com intensa participação, a elaboração de plano de alteração de funcionamento da estrutura, a implementação do plano, seu monitoramento e avaliação, modificando-o, se necessário.¹⁷

Essa breve referência conceitual ilustra bem que a natureza estrutural do problema, litígio, tutela ou processo estrutural não se vincula ao legitimado ou à coletivização do direito, de modo que a atuação do Ministério Público não implica necessariamente em processos estruturais. Entretanto, sobretudo se se considerar que o processo cultural sempre é um processo coletivo, ainda que nem todo processo coletivo seja estrutural, sempre haverá atuação do Ministério Público em processos estruturais, seja como legitimado ativo, seja como fiscal da ordem jurídica. Caso se contemplem processos individuais também como processos estruturais, essa regra de atuação do Ministério Público também se fará presente, mas, ao contrário do que ocorre nos processos coletivos diante do atual sistema normativo, nos processos individuais, a depender da largueza conceitual, pode haver casos em que não esteja presente uma das hipóteses do art. 178 do Código de Processo Civil, mas serão casos excepcionalíssimos e que ainda não foram identificados na prática (em casos de inventários e de processos concursais empresariais, caso se considerem processos estruturais, a atuação do Ministério Público não será sempre obrigatória).

Isso não significa, contudo, que o processo estrutural deva ser um expediente sempre buscado pelo Ministério Público,¹⁸ já que a atuação técnica e estratégica é fundamental para a efetiva tutela concreta de determinado direito, não sendo sempre o caso de se buscar a implementação de processo estrutural, sobretudo em iniciativas fragmentadas e desvinculadas de substrato fático.

Diante desse quadro, não é exagero afirmar que a regra é a presença do Ministério Público em todo processo estrutural, especialmente se entendido dentro dos termos conceituais propostos por Vitorelli, mais próximos do que se identificam historicamente como casos estruturais e que formam a doutrina e a jurisprudência brasileiras e de outros países.¹⁹

¹⁷ *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2024, p. 74/75. Acrescenta Vitorelli que nem todo litígio estrutural será resolvido por processo estrutural, ainda que acidentalmente sejam implementadas medidas estruturais (p. 76/83). Como fica claro, o autor não admite processo estrutural individual (expressamente, p. 85/86).

¹⁸ Com proposta de apoio administrativo para melhor organização da atuação estrutural do Ministério Público: SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro. *Processos Estruturais e a Atuação do Ministério Público: reflexões sobre potencialização de resultados*. Londrina: Thoth, 2024, em que o autor essencialmente estuda a criação de “centros de apoio” para essa atuação, o que realmente pode ser interessante, ainda que insuficiente.

¹⁹ Informações sobre casos no direito estrangeiros podem ser consultadas no citado livro de Vitorelli e também em JOBIM, Marco Félix. *Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais: structural injunctions, structural interdicts, public interest litigation (PIL), writ of continuing mandamus, social action litigation*

E essa participação se dará extrajudicial ou judicialmente (como órgão agente ou interveniente) e idealmente em todas as etapas de atuação Ministério Público deverá atuar de acordo com as fases e características próprias do processo estrutural. Essa observação não é mero truísmo, já que, na evolução histórica do processo estrutural no Brasil, a imensa maioria dos casos foi pensada como mero controle do ato ou da omissão administrativa e visou à prestação de política pública por meio de obrigações de fazer em seus moldes clássicos. No decorrer dos processos é que foram identificadas características ou situações estruturais e houve adoção de medidas correspondentes, isso após longos anos de tramitação, como no caso que deu origem no Supremo Tribunal Federal ao Tema n.º 698 e no Superior Tribunal de Justiça no paradigmático REsp n.º 1.854.842/CE, DJe de 4/6/2020 e, já em fase de execução, no REsp n.º 2.218.969/SP, DJEN de 27/8/2025.

3. Atuação extrajudicial

O Ministério Público exerce importante atuação extrajudicial, sobretudo no atendimento ao público, na apuração dos fatos, no diálogo com o poder público e se valendo de instrumentos de autocomposição, especialmente os previstos nas leis que disciplinam as ações coletivas: o inquérito civil (exclusivo do Ministério Público) e o termo de ajustamento de conduta.²⁰

O primeiro ponto é o atendimento ao público para receber notícias de violação de direitos, tomar depoimentos, orientar o cidadão e entender os fatos para adotar as medidas cabíveis. A realização de audiências públicas também pode ser uma forma importante para a consecução de soluções extrajudiciais.

Outro instrumento importante está na recomendação como forma de solução extrajudicial de conflitos, sinalizando que o Ministério Público detectou a violação real ou potencial de um direito sob sua tutela e se valerá de todos os instrumentos possíveis para protegê-lo, de modo que pode ser mais interessante acatar o que for recomendado e evitar os desgastes inerentes a qualquer prolongamento de discussão. Possui, portanto, uma inegável eficácia persuasiva.

Há, ainda, o inquérito civil, que tem se mostrado um importante instrumento não só para o fornecimento de subsídios para a eventual propositura de uma ação judicial, mas sobretudo porque possibilita a realização extrajudicial de direitos, especialmente pela solução negociada do conflito. O inquérito civil, por exemplo,

(SAL), *estado de cosas inconstitucional nos Tribunais*. 3.ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024. *Processos Estruturais no Sul Global*. Matheus Casimiro. Eduarda Cunha (org.). Londrina: Thoth, 2022. VIOLIM, Jordão. *Processos Estruturais em Perspectiva Comparada - a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Salvador: JusPodivm, 2023. Ainda, com outra perspectiva, FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. *Processo estrutural em perspectiva crítica: como um modelo em declínio nos Estados Unidos ganhou força no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025.

²⁰ Para outras referências: GODINHO, Robson Renault. A autocomposição no processo coletivo entre o discurso e a realidade. *Revista do Ministério Público*, n.º 84, abril/junho de 2022 (https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Robson%20Renault%20Godinho_RMP84.pdf).

teve inspiração no inquérito policial²¹ e ainda hoje é visto como instrumento limitado à colheita de provas destinadas ao Ministério Público,²² quando, na realidade, deve ser visto como meio propício também para o diálogo e para a possibilidade de autocomposição,²³ além de ser necessário discutir com mais profundidade a questão da coletivização da prova, sobretudo diante dos arts. 381-383, CPC, que cuidam do direito autônomo à produção da prova e que pode ser bastante útil na tutela coletiva, incluindo o próprio inquérito civil.²⁴

É evidente que o inquérito civil possui essa função instrutória,²⁵ mas não se resume a isso e muito menos possui como destinatário exclusivo apenas um dos legitimados ativos. Pensar o inquérito civil exclusivamente como instrumento administrativo para a obtenção unilateral de provas, com “contraditório mitigado”, é limitar e subaproveitar o procedimento, além de estacioná-lo no tempo. A produção de provas configura um importante estímulo à autocomposição (e a redação do art. 381, II, CPC, não é ociosa), o que é mais uma razão para se conferir maior complexidade no manuseio do inquérito civil.

O termo de ajustamento de conduta, por sua vez, é um instrumento à disposição dos órgãos públicos legitimados para a propositura de ações coletivas e vem sendo constantemente utilizado pelo Ministério Público, normalmente no decorrer do inquérito civil, para a resolução extrajudicial do conflito. Lembre-se, ainda, que o Ministério Público pode homologar acordos, como prevê expressamente o EPI nos

²¹ “Por semelhança com o inquérito policial [...] também na área não penal a instituição deveria ser dotada de um mecanismo de investigação administrativa, destinado a colher dados para a propositura da ação civil pública” (MAZZILLI, Hugo Nigro. Questões controvertidas sobre o inquérito civil. *Funções Institucionais do Ministério Público*. Alves; Rufino; Silva (org.). São Paulo: Saraiva, 2001, p. 402-403).

²² O inquérito civil é assim definido pelo Conselho Nacional do Ministério Público na Resolução nº 23/2007: “O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”. No Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, no art. 11 da Resolução GPGJ 2227/2018, vem assim definido: “O inquérito civil, de natureza inquisitiva, unilateral e facultativa, destina-se à colheita das provas necessárias à atuação do Ministério Público, nos termos da legislação de regência”. A insuficiência e a limitação dessa ideia do inquérito civil como instrumento unilateral e destinado a fornecer provas para o Ministério Público é evidente sob o aspecto da autocomposição e também dos processos estruturais.

²³ Neste texto não serão discutidos os conceitos e campos de aplicação das formas de autocomposição, já que o objetivo é refletir sobre o campo negocial envolvendo o processo estrutural (a convivência de vários instrumentos autocompositivos, aliás, é plenamente possível, como se extrai do art. 174, III, CPC. Para refinamento conceitual envolvendo a autocomposição, a doutrina brasileira vem produzindo muitos estudos e deve ser registrada como referência essencial a uma coletânea bastante ampla e onde se encontrarão referências bibliográficas para os temas específicos relevantes: ZANETI JR., Hermes. CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018. Ainda: CABRAL, Antonio do Passo. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”*. *Revista de Processo*, vol. 259. São Paulo: RT, setembro de 2016, p. 471/489. ZANETI, Graziela Argenta. *Da Autocomposição Adequada ao Acordo Justo nas Ações Coletivas*. São Paulo: Marcial Pons, 2024. Para uma visão sistemática e profunda do sistema brasileiro: DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2025. Dos mesmos autores sobre processo estrutural especificamente: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Processo estrutural e justiça multiportas. Suprema: revista de estudos constitucionais*. Brasília: STF, v.4, n.2, jul./dez. 2024.

²⁴ PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da Prova*. São Paulo: RT, 2020.

²⁵ Nesse ponto, vale lembrar o esquecido art. 19, parágrafo único, da lei nº 9.605/98.

artigos 13 e 74, X, e o CPC no art. 784, IV, desde que, evidentemente, esteja presente uma situação que outorgue legitimidade à sua atuação, lembrando também que todo acordo extrajudicial pode ser homologado judicialmente (art. 725, VIII, CPC).

A atuação extrajudicial é uma realidade e deve ser vista como importante alternativa, mas não é só porque há consenso que a solução é a melhor ou mesmo é a que atende à participação coletiva. Há acordos, como já mencionado, que apenas coonestam soluções no mínimo ruins ou que são utilizados para abreviar o tempo, entre outras patologias. Sem dúvida é um tema complexo, mas um passo inicial e fundamental está no constante preparo técnico do Ministério Público para efetivamente propor e compreender acordos, a fim de haver efetiva tutela de direitos.

Persiste, porém, o principal problema já conhecido em demandas coletivas: a ausência de titularidade do direito material pelo legitimado coletivo.²⁶ Essa situação ainda recebe acréscimo de dificuldade se se considerar que há indisponibilidade intrínseca às questões veiculadas em ações coletivas.²⁷ Essas duas limitações podem significar, portanto, o esvaziamento da possibilidade de efetiva autocomposição coletiva, que seria um discurso sem efetividade.

Se nada pode ser cedido, não há espaço para autocomposição, salvo se houver uma aceitação retórica da submissão como acordo.

Em relação à falta de titularidade do direito material — situação que sempre estará presente na tutela coletiva —, se a discussão envolvendo a representação adequada é intensa quando se discute a própria legitimidade ativa, o tema recebe novas cores ao se pensar na possibilidade de acordos, já que a disposição de direitos ortodoxamente se vincula à sua titularidade.

Mesmo que se considere que a autocomposição encontra espaço na indisponibilidade,²⁸ mantém-se no processo coletivo a limitação decorrente da

²⁶ Para uma abordagem que revela ainda mais complexidade do tema: VITORELLI, Edilson. De quem é o meio ambiente? Parâmetros para um modelo de tutela jurisdicional adequada à luz da teoria dos litígios coletivos. *Revista de Processo Comparado*, vol. 8. São Paulo: RT, julho/dezembro de 2018, p. 251/297.

²⁷ Mesmo nos casos de direitos individuais homogêneos, o tratamento coletivo levaria a uma indisponibilidade que justificaria até a legitimidade coletiva e que, portanto, seria afetada até a fase de execução, quando, então, haveria o retorno da individualidade e, portanto, da disponibilidade. Evidentemente essa noção aqui simplificada ao máximo é pródiga em controvérsias e para aprofundamento com referências sobre o tema e apreciação crítica: OSNA, Gustavo. *Direitos Individuais Homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil*. São Paulo: RT, 2014, especialmente capítulo 4. Note-se que, ainda que se considerem os direitos individuais homogêneos em seu aspecto processual, persiste a questão envolvendo a representação adequada para a autocomposição de um legitimado que não é o titular do direito material.

²⁸ Como diz o art. 3º da Lei de Mediação, o que reservaria o art. 841, CC, para mais reduzido campo de aplicação e não mais como regra que atingiria todos os campos jurídicos, como se fosse conceito absoluto (é evidente a inadequação do art. 844, CC, para o acordo coletivo, razão pela qual pensar o tema a partir da transação privada possui muitos problemas). Ressalve-se, porém, que a nova redação do art. 1º, §1º, da Lei da Arbitragem contém expressa referência à disponibilidade do direito. Trata-se de questão de direito positivo e não conceitual, portanto. A indisponibilidade do direito é um tema complexo e que não pode mais ser encarado pelos processualistas como se fosse um conceito pré-concebido e ontologicamente perene. Sobre o tema, que será abordado oportunamente com mais vagar, vale conferir: OLIVERO, Luciano. *L'Indisponibilità dei Diritti: analisi di una categoria*. Torino: G. Giappichelli, 2008. DESSI, Ombretta. *L'Indisponibilità dei Diritti del Lavoratore Secondo L'Art. 2113 C.C.* Torino: G. Giappichelli, 2011. GUIDARA, Antonio.

legitimidade, que pode ser sintetizada neste excerto: “a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os legitimados para o ajuizamento da ação coletiva não são titulares do direito material discutido em juízo, motivo pelo qual não podem renunciar ou dispensar direitos e obrigações, os quais constituem requisitos essenciais para a promoção de concessões mútuas relacionadas à transação. Logo, a disponibilidade que o legitimado coletivo possui e exercita por meio do acordo é restrita ao aspecto processual do procedimento judicial, não alcançando o conteúdo material da causa (princípio da indisponibilidade temperada da demanda coletiva)”.²⁹ Há, portanto, um acréscimo limitador para a autocomposição no processo coletivo.

Além da discussão sobre a indisponibilidade do direito, há o problema da representação,³⁰ que, por sua vez, possui duas dimensões para o que nos interessa:

Indisponibilità del Tribunale e Accordi in Fase di Riscossione. Milano: Giuffrè, 2010. MARTEL, Leticia de Campos Velho. Indisponibilidade dos Direitos Fundamentais: conceito lacônico, consequências duvidosas. Espaço Jurídico, v. 11, p. 334-373, julho/dezembro de 2010. *Direitos Fundamentais Indisponíveis: Limites e Padrões do Consentimento para a autolimitação do direito fundamental à vida*. UERJ: Tese de doutorado, 2010. NETO, Luísa. *O Direito Fundamental à Disposição sobre o próprio Corpo (a relevância da vontade na configuração do seu regime)*. Coimbra: Coimbra, 2004. SILVA, Virgílio Afonso da. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre os particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 61/65. ADAMY, Pedro Augustin. *Renúncia a Direito Fundamental*. São Paulo: Malheiros, 2011. MAC CROIRE, Benedita. *Os Limites da Renúncia a Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*. Coimbra: Almedina, 2013. A patrimonialidade e a disponibilidade são requisitos tradicionalmente exigidos para a arbitragem, conforme, por exemplo, arts. 851 e 852, CC, mas considera-se que o critério da patrimonialidade é que deve assumir proeminência na arbitragem objetiva, ainda que haja indisponibilidade (cf. NERY, Ana Luíza Barreto de Andrade Fernandes. *Class Arbitration: instauração de processo arbitral para a resolução de conflitos envolvendo direitos de natureza transindividual*. Tese de doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2015, p. 113/126). Sobre a indisponibilidade e suas várias dimensões e a impossibilidade de simplificação da categoria, notadamente sua vinculação com a não patrimonialidade: FONSECA, Tiago Soares da. *A Transação Civil na Litigância Extrajudicial e Judicial*. Coimbra: Gestlegal, 2018, p. 540/561. Com a descrição e análise de várias dimensões da indisponibilidade envolvendo a Fazenda Pública, vale conferir TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitoria) – versão atualizada para o CPC/2015. *Revista de Processo*, vol. 264. São Paulo: RT, p. 83/107, fevereiro de 2017.

²⁹ AgInt no REsp 1724754/SP, DJe 01/12/2020, com expressa referência ao REsp 1656874/SP, DJe 22/11/2018, em cuja ementa já constava que “os legitimados para o ajuizamento da ação coletiva não são titulares do direito material discutido em juízo, razão pela qual não podem dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, que são requisitos essenciais para a configuração de concessões mútuas, relacionadas à transação. A disponibilidade que o legitimado coletivo possui e exercita por meio do acordo é restrita ao aspecto processual do procedimento judicial, não alcançando o conteúdo material da lide”, com o acréscimo de que, ainda assim, a homologação judicial do acordo pode lhe conferir a imutabilidade da coisa julgada. A resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Público, na mesma linha, dispõe que “não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados” (art. 1º, §1º).

³⁰ A representação e a legitimidade das partes talvez sejam o ponto mais complexo e sensível na tutela coletiva, figurando a representação adequada como um tema ainda em busca de um equilíbrio. Pelos limites desse trabalho, não será possível sequer um desenvolvimento mínimo da discussão, que já possui bibliografia interessante no Brasil e as referências a seguir trazem outras várias indicações bibliográficas: GIDI, Antonio. *A Class Action como Instrumento da Tutela Coletiva dos Direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada*. São Paulo: RT, 2007, p. 99-135. GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo: a codificação das ações coletivas no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 74/116. GUEDES, Clarissa Diniz. *Legitimidade Ativa e Representatividade na Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: GZ, 2012. ARENHART, Sergio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *Processos*

a discussão sobre a representação adequada e a própria falta de coincidência entre a titularidade do direito e a representação, fenômeno que é da essência do processo coletivo,³¹ além da alegada indisponibilidade do direito.³²

Note-se, porém, que essa ausência de titularidade está presente igualmente na designação do legitimado ativo³³ para o processo judicial, que, por variadas razões, pode ajuizar um processo tão equivocado quanto prejudicial à tutela coletiva, de modo que não se trata de questão específica da autocomposição e, por isso, o debate deve ser deslocado para a adequação da atuação, independentemente do tempo, do meio e do modo.

Em decorrência do sintetizado no parágrafo anterior, há que se verificar a possibilidade de no processo coletivo se obter o que pode ser chamado de “acordo coletivo adequado”, isto é, um negócio entre as partes que passa necessariamente pelo controle subjetivo e objetivo,³⁴ ensejando efetiva negociação, com concessões recíprocas.

Estruturais. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021. ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: RT, 2019, p. 196-218. DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Processo Civil: processo coletivo*. Vol. 4. 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, capítulo 6. VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos coletivos aos litígios coletivos*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2020.

³¹ DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Processo Civil: processo coletivo*. Vol. 4. 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 385.

³² Cf. importante síntese e apreciação crítica em GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo: a codificação das ações coletivas no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 275/285, com várias referências bibliográficas.

³³ “Por isso, afirmar que a falta de coincidência entre o titular do direito e o legitimado para o acordo impede o recurso a técnicas autocompositivas é, a um só tempo, desconsiderar a realidade vigente e formular exigência impossível, que priva da via adequada de solução da controvérsia, ampla gama de interesses. Ademais, é certo que o suposto obstáculo em questão esconde a manifesta contradição que acaba admitindo. Embora negue a possibilidade de que os legitimados da ação coletiva celebrem acordos coletivos – porque não são os titulares desses direitos – essa orientação não vê qualquer problema em por nas mãos desses mesmos legitimados a direção livre e ampla do processo coletivo. Por outras palavras, não se vê qualquer problema em permitir que os legitimados coletivos realizem os pedidos que entendam adequados no processo coletivo, que apresentem as causas de pedir que tomarem por melhores, que eles requeiram as provas que acreditem convenientes ou que tenham a ampla disponibilidade sobre a condução do processo e eventuais recursos de sentenças de improcedência. Tudo isso parece não impressionar a doutrina brasileira, que acredita que essa quase “liberdade absoluta” na condução do processo coletivo seja insita à legitimidade que se dá àqueles entes autorizados a propor as ações coletivas existentes. No entanto, paradoxalmente, essa mesma orientação acredita que a falta de identidade entre o titular do direito e o titular da ação inviabilize a celebração de acordos coletivos, porque isso implicaria a disponibilidade sobre direitos alheios. Parece evidente a contradição, que só revela a necessidade de se cortar as raízes desse pensamento e evoluir na admissão da autocomposição coletiva. Admitir que esses ‘autores coletivos’ estejam autorizados ao emprego das técnicas de autocomposição, porém, não significa dizer que, pelo simples fato de constarem no rol de legitimados, disponham de uma carta em branco para a transação. Já se observou anteriormente a necessidade de observância de certos critérios para a celebração desses negócios. Mas além desses elementos, parece fundamental também a incidência dos elementos que governam a discussão da representatividade adequada. A permissão para que os legitimados coletivos celebrem acordos no campo dos direitos difusos e coletivos deve estar subordinada, também, à avaliação da representatividade adequada daquele que realiza a autocomposição, especialmente para que se afira se os termos do acordo correspondem à melhor solução existente para o interesse metaindividual em jogo” (ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *Revista de Processo*, vol. 316, São Paulo, RT, junho de 2021, item 4.1).

³⁴ A expressão “acordo coletivo adequado” foi retirada de GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo: a codificação das ações coletivas no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, item 3.14. Há que se registrar, porém, o exato pensamento do referido autor que, após criticar a ideia de que o acordo coletivo não poderia implicar renúncia parcial ou total de direito, afirma que o acordo coletivo adequado é “uma

Caso se conclua que apenas questões periféricas podem ser objeto de negociação, a fim de que se mantenha a “integralidade” do direito do grupo ou da coletividade, essa limitação deve ser assumida claramente e todo o discurso sobre a autocomposição coletiva na verdade será mera expressão da euforia terapêutica que às vezes parece acompanhar a invocação de um sistema de resolução multiportas.

O entendimento majoritário da jurisprudência encontra forte apoio na doutrina brasileira e a rigor não permite efetiva autocomposição, mas, sim, alguma flexibilidade na forma, no tempo ou no modo do cumprimento de obrigação.

Essa situação pode formar um quadro que pode não ser o mais adequado para a tutela dos direitos coletivos, mas é o que decorre de uma apreciação formal e ortodoxa do sistema: há obrigatoriedade na instauração do inquérito civil ou no ajuizamento da ação civil pública, com o Ministério Público funcionando como legitimado por excelência, já que a ele cabe uma atuação supletiva em caso de omissão de coletivizados, além de já ser na prática o autor coletivo mais atuante, sem qualquer possibilidade de poder de agenda e também sem controle da adequação de sua atuação, com impossibilidade de autocomposição que não seja o reconhecimento da obrigação (que não é autocomposição no sentido negocial,³⁵ mas reconhecimento do pedido, isto é, submissão a uma situação absoluta).³⁶

verdadeira e tradicional transação, um negócio jurídico bilateral, comportando concessões mútuas entre as partes, inclusive a renúncia de direito. Trata-se de um instrumento muito mais abrangente, poderoso e perigoso que o ‘compromisso de ajustamento de conduta’ do direito brasileiro” (p. 268), razão pela qual propõe vários mecanismos de controle (p. 266/267).

³⁵ Como observa Elton Venturi, “a ausência de genuína transação (concessões recíprocas), sob a justificativa da indisponibilidade dos direitos ou interesses em disputa, implica a ausência de qualquer real incentivo para que o conflito seja resolvido, pragmaticamente, da melhor forma possível para todos. Afastada *ab initio* qualquer possibilidade de negociação relativamente à essência do conflito coletivo, a mera regulação de “prazos e formas” para o cumprimento da obrigação não é conciliação (muito menos transação), senão retórico reforço a disposições constitucionais, legais ou contratuais consideradas indiscutíveis e imutáveis. Neste sentido, a assinatura de ajustes de conduta, no mais das vezes, revela-se pouco útil e insuficiente para garantir concretamente a melhor ou a possível proteção dos direitos ou interesses em discussão” VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, vol. 251. São Paulo: RT, p. 391/426, janeiro de 2016, item 4).

³⁶ “Não se admite, assim, a *transação substancial* (ou *material*). Todavia, é possível a *transação formal* (atípica ou imprópria), que não signifique qualquer renúncia ao direito coletivo em questão. Assim, poderão ser pactuadas a *forma*, o *prazo* de reparação do dano causado ao direito coletivo e o *lugar da reparação*, mas desde que essa *transação formal* e *atípica* não inviabilize, indiretamente, a reparação e a compensação adequadas ao direito coletivo lesionado e não coloque em risco a tutela preventiva do mesmo direito coletivo ou de outros com ele relacionados. Com efeito, no plano da teoria geral do direito, o termo de ajustamento de conduta é espécie de *autocomposição* (solução amigável do litígio) pela *submissão*” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual de Ações Constitucionais*. Belo Horizonte, 2007, p. 234/235, com o uso de itálico no original). “É, sem dúvida, possível a autocomposição por negociação em tutela coletiva sem que haja disposição sobre direitos coletivos pelos legitimados a defendê-los, isto é, sobre seu conteúdo normativo, residindo o equívoco fundamental na confusão entre essa negociação e a transação do direito civil. Sem dúvida, a negociação em tutela coletiva não comporta, como na transação, concessões sobre o conteúdo dos direitos (renúncias), ao menos não por parte dos legitimados coletivos em relação a direitos coletivos que defendem[...]” (GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas ações coletivas. *Processo Coletivo (Coleção Repercussões do Novo CPC)*. Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: JusPodivm, 2016, p. 351). Referido autor, no mesmo texto, reconhece a insuficiência das limitações impostas pelos autores que entendem que somente a especificação do tempo, modo e lugar do cumprimento de obrigações para autocomposição coletiva, mas, diante de seu entendimento antes transcrito, defende que a ampliação com indisponibilidade implica a possibilidade de se negociar

Desenha-se, portanto, um quadro de “sempre” e de “tudo” ou em linguagem mais técnica de obrigatoriedade e de inevitabilidade, como se a tutela coletiva se satisfizesse apenas com isso, quando, entre outros problemas, sequer há garantia da adequação e da efetividade das providências adotadas.

Mesmo nesse contexto de um discurso de absoluta limitação da autocomposição, há problemas evidentes que podem afetar a efetiva garantia dos direitos do grupo ou da coletividade, como a completa dissociação entre a apreciação do legitimado e dos titulares do direito sobre a situação conflituosa, o despreparo técnico do legitimado para lidar com a situação específica, a ausência de diálogo e de participação do grupo ou da coletividade, etc.

A possibilidade de autocomposição, inclusive, pode amenizar algumas dessas questões, na medida em que possibilita, ao menos idealmente, a participação de colegitimados e de demais interessados, já que é sabido que, da forma como se dá a tutela coletiva tradicionalmente, imperam iniciativas individuais ou solipsistas, como se o legitimado ativo, em um misto de paternalismo e autoritarismo, detivesse a solução única para o problema transindividual.

Evidentemente, a autocomposição comporta também outros tantos problemas e pode até mesmo servir para coonestar um trabalho inadequado do legitimado ativo, razão pela qual é fundamental a existência de regras claras que disciplinem sua atuação e possibilitem amplo controle do acordo.

Com efeito, mesmo se considerarmos as limitações hoje majoritariamente existentes como balizadoras de acordos em tutela coletiva, podemos verificar casos em que a manipulação do que é considerado periférico pode afetar a própria tutela coletiva, entre outros problemas envolvendo os acordos e que serão abordados com mais vagar em item próprio deste texto. A patrimonialidade, por exemplo, que tradicionalmente é considerada o núcleo integrante da disponibilidade, pode ser a essência da tutela coletiva em determinado caso, como na proteção do erário, de modo que não se pode considerar aqui que o valor seja algo periférico, mas, ao mesmo tempo, também não se pode concluir que inexistente algum espaço para negociação.³⁷ Também questões processuais — e mesmo que sem qualquer negociação entre as partes, mas, sim, por meio de imposição criativa jurisdicional — podem afetar plenamente a adequada tutela coletiva, como no caso de se impossibilitar a utilização de prova pericial. Além disso, há questões envolvendo o próprio bem a ser tutelado, cuja aferição pode apresentar dificuldades e permitir que haja margens de negociação, desde que não se disponha integralmente do que deve ser tutelado. Exemplo: na proteção do erário, o dano pode não ser integralmente dimensionado de forma

a “concretização do direito defendido, isto é, sua interpretação à luz do caso concreto e de todo o sistema jurídico, com a especificação dos elementos necessários à sua efetivação” (p. 355)

³⁷ Deve ser observada, no caso de improbidade administrativa, a limitação material do art. 17-B, I, da Lei de Improbidade Administrativa, que pode ser vista como vedação de acordo sobre o valor, em interpretação literal.

objetiva,³⁸ não se podendo considerar a possibilidade de “perdão” da dívida, salvo lei autorizadora, mas também deve ser considerado que os valores acessórios podem assumir importante dimensão na restauração do patrimônio público, ou ainda que algum espaço para fixação do valor pode ser atingido por acordo e a exclusão de algum grau de discricionariedade em situações assim vai de encontro com a realidade. Ou seja, há um quadro muito mais complexo para ser examinado e o desenho tradicional simplifica bastante a possibilidade e o limite da autocomposição.

A indisponibilidade deve ser vista como algo contingencial e relacionado a uma determinada realidade. Conferir perenidade a um conceito essencialmente contingencial pode significar apenas estender amarras jurídicas que impeçam ou retardem uma evolução cultural e a autocomposição passaria ser apenas um recurso retórico, já que não há acordo unidirecional.

Esse quadro incompleto e brevemente exposto indica que a autocomposição não é a solução nem a frustração para a tutela coletiva, assim como a impossibilidade de negociação não assegura a adequada tutela dos direitos.

Assim como a autocomposição sobre questões consideradas periféricas pode afetar diretamente o direito do grupo, com o acordo servindo como instrumento escamoteador de desvio de finalidade ou de mera inépcia do legitimado,³⁹ também a via judicial pode se mostrar ineficiente pelas mesmas razões e por várias outras não diretamente relacionadas com os problemas inerentes à via jurisdicional (cumprimento de decisões judiciais, por exemplo⁴⁰). Uma equivocada atuação do legitimado ativo, como a má formulação de pedidos e a inadequada condução processual, pode causar uma frustração absoluta da tutela coletiva, ainda que formal e aparentemente pareça assegurada a integralidade do direito material.

Em suma, nem sempre a autocomposição é a alternativa possível, assim como a tutela jurisdicional por si só não assegura a adequação nem a integralidade do direito coletivo.

Além dessa superação de qualquer raciocínio maniqueísta — e daquelas simplificações que são derivações da equivocada ideia de que um acordo sempre é melhor do que um litígio —, deve-se considerar que há comunhão de problemas entre as soluções consensuais e as resoluções litigiosas, bem como cada uma dessas possui suas próprias particularidades que podem configurar obstáculos para uma

³⁸ Há situações, porém, em que o dano ao patrimônio público será passível de constatação objetiva, seja por meio de prova documental, seja por prova pericial, o que enseja o problema da absoluta vinculação ao valor estabelecido (nesse sentido, importantes considerações em MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *O Ministério Público e o Inquérito Civil: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 211/213).

³⁹ Um acordo mal redigido, com cláusulas descuidadas e de difícil ou impossível compreensão ou execução, ou ainda estipulando obrigações elementares e desvinculadas do bem jurídico tutelado, quase que premiando o ilícito, enfraquece não só o bem jurídico coletivo com o próprio sistema de autocomposição.

⁴⁰ No processo coletivo há ainda dificuldades inerentes a sua própria natureza. A propósito: CABRAL, Antonio. 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* n° 287. São Paulo: RT, janeiro de 2019. VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos coletivos aos litígios coletivos*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2020.

adequada tutela coletiva. A questão da representação adequada, por exemplo, atinge indistintamente a autocomposição e a resolução litigiosa, já que a atuação do legitimado deve ser aferida independentemente do meio pelo qual se solucionará a controvérsia. A falta de controle dos atos do legitimado e a ausência de participação de integrantes do grupo ou de colegitimados constituem questões sensíveis para qualquer alternativa visando a uma adequada tutela estrutural.⁴¹

4. Atuação judicial

Toda atuação processual do Ministério Público se dá como interveniente ou como agente, isto é, como fiscal da ordem jurídica ou como parte (legitimado ordinário ou extraordinário). A unidade de interpretação que didaticamente o Código de Processo Civil impõe para a análise de qualquer tema relacionado ao Ministério Público no processo civil: sua atuação somente se justifica a partir do que está estabelecido no art. 127 da Constituição da República e consequentemente no art. 178 do CPC, constituindo um regime jurídico único, somente intervindo se houver interesse social ou direitos indisponíveis. Toda análise da atuação e da participação do Ministério Público no processo civil, seja como agente, seja como interveniente, necessariamente deverá partir dessa ideia básica de ser constitucionalmente autorizada.

Caso o Ministério Público seja autor, será desnecessária a atuação de outro órgão como fiscal da ordem jurídica, não havendo previsão para essa dupla e distinta atuação. Na realidade, atuando como legitimado ativo o órgão do Ministério Público concentra também a função de fiscal da ordem jurídica.

O Ministério Público pode ser autor para direitos individuais indisponíveis e para direitos coletivos ou transindividuais, o que significa dizer que possui legitimidade para processo estrutural coletivo e individual.

Como foi visto, a categoria de processo estrutural individual é bastante controvertida e realmente parece extrapolar a ideia central que construiu o processo estrutural. Entretanto, pensando no Ministério Público, pode haver um adolescente, por exemplo, sem o devido registro civil, sem abrigo, com problemas graves de saúde, enfim em evidente situação de risco, e várias providências judiciais e extrajudiciais podem ser adotadas naquele caso específico;⁴² ou ainda uma pessoa idosa que não possua sequer registro civil, não receba alimentos ou verba assistencial pública, também necessitando de vários cuidados de saúde e de abrigo, entre tantos outros exemplos. Em casos assim, poderia ser pensada a aplicação de técnicas estruturais visando àquela situação individualizada, sempre com o problema existente entre pretensões individuais e coletivas, como já mencionado, porque não raro o problema particular é uma dimensão de questões transcendentais e ainda mais

⁴¹ Amplamente sobre medidas estruturantes extrajudiciais e a atuação do Ministério Público, VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2024, capítulo 3.

⁴² Cf. ANDRADE, Juliana Melazzi. Ensaio sobre a não decisão: os problemas do controle da pauta de julgamentos do STF e das demandas individuais estruturais. *Revista de Processo*, nº 350. São Paulo: Ed. RT, abril 2024, p. 49-68.

complexas, com a nota adicional de que o Ministério Público possui legitimidade tanto para a tutela individual e quanto para a coletiva, o que vem provocando mais problemas do que soluções. Não se pode ignorar que essa legitimidade em regra vem acompanhada de subdivisão de atribuições que fragmentam a possibilidade de atuação e medidas que deveriam ser vistas em conjunto podem ser diluídas, sem qualquer diálogo entre os órgãos de execução.⁴³ Outro problema grave está na relação entre ações individuais e medidas estruturais, já que é mais fácil obter milhares de liminares individuais do que a condução de processo estrutural, razão pela qual não é raro que se vejam pretensões estruturais individualizadas e que na realidade transcendem aquela específica situação subjetiva.

No âmbito coletivo, prestação de políticas públicas ou a omissão administrativa é campo amplo, ainda que não exauriente, para as ações coletivas e o Ministério Público poderá ajuizar diversas ações que visem a obrigar a atuação do poder público. Assim, poderá ser ajuizada ação coletiva para que sejam construídas entidades públicas de abrigo para crianças, adolescentes e pessoas idosas; ação coletiva visando a um adequado tratamento de doenças crônicas;⁴⁴ ação coletiva para fornecimento de medicamentos; ação coletiva para efetivar o direito à educação;⁴⁵ ação coletiva para garantir adequada locomoção (acessibilidade), etc. O acesso ao lazer e à cultura também

⁴³ Essa divisão de atribuições pode trazer prejuízos na atuação prática e a cooperação entre os órgãos, além de um adequado planejamento institucional, pode minimizar a situação, já que a especialização é uma realidade comum a muitos Ministérios Públicos, por motivos variados, mas nem sempre acompanhada de uma visão estratégica adequada. E há ainda problemas novos que dificultam eventual providência estrutural individual, como a recente decisão administrativa no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que reservou a órgãos regionais (assim como em São Paulo, a capital do Rio de Janeiro possui “fóruns regionais” e também órgãos do Ministério Público nessa descentralização territorial) o atendimento de pessoas adultas em situação de risco e o respectivo ajuizamento da ação, se for o caso; entretanto, transfere a condução do processo judicial para o órgão da capital que atua nas Varas de Fazenda Pública (a competência fazendária é centralizada) nos casos de pedidos contra o poder público, cindindo uma atribuição que foi criada precisamente em razão da extensão territorial e da proximidade da pessoa em situação de risco. Em casos estruturais, essa bipartição de atribuições se afigura bastante prejudicial para a tutela da situação jurídica da pessoa vulnerável, aprofundando o problema da divisão de atribuições.

⁴⁴ Tema nº 262 do Supremo Tribunal Federal, por exemplo.

⁴⁵ O direito à saúde e à educação são campos amplos para os processos estruturais: COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, p. 38-68, 2016. CHIUZULI, Danieli Rocha. *Judicialização da Educação Infantil e Acesso à Justiça: uma análise empírica*. Londrina: Thoth, 2025. ZANETI JR., Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, 2024. O direito ambiental igualmente é um campo propício e talvez tenha sido a origem dos recentes estudos sobre o tema no direito brasileiro: ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, v. 2. São Paulo: RT, p. 211-232, 2015. Certamente, em razão dos desastres ambientais imensos de Mariana e Brumadinho, o tema no Brasil possui especial sensibilidade e vem desafiando soluções inovadoras em medidas estruturais (exemplos: FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; GONTIJO, Luana Cabral Mendes; ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaela. A aplicação de decisões estruturais ao Desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. *Revista Brasileira de Direito Processual* – RBDPro, Belo Horizonte: Fórum, n. 115, p. 15-31, jul./set. 2021. MICELI, Isabela Silveira. *Processo Estrutural e o Desastre de Brumadinho*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021, disponível em <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/14075>. O *Processo Civil de Grandes Desastres: Estudos Empíricos a partir do Maior Desastre Socioambiental do Brasil o Caso de Mariana*. Edilson Vitorelli. Lyssandro Siqueira (coord.). Salvador: JusPodivm, 2026). Evidentemente, o processo estrutural não se limita tematicamente e apenas houve exemplificação de temas mais rotineiros na atuação do Ministério Público, que, antes de exaurir sua atuação, apenas ilustra a multiplicidade temática.

é tema que merece a atuação do Ministério Público, valendo lembrar que o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a legitimidade da instituição para o ajuizamento de ação coletiva visando a garantir o ingresso de aposentados gratuitamente em estádios de futebol, sob o fundamento de que o lazer dos idosos possui relevância social.⁴⁶

Tradicionalmente, na linha do clássico controle jurisdicional de atos administrativos, seria obrigação de fazer, no máximo com o acréscimo de danos morais coletivos e assim o Ministério Público e outros legitimados ativos atuaram por anos, tanto assim que a quase totalidade de processos estruturais existentes não decorreu de uma “petição inicial estrutural”.⁴⁷ O processo estrutural, portanto, em regra se dá no decorrer de uma ação civil pública “comum” e exemplo eloquente disso está precisamente no julgamento de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal que deu origem ao Tema n.º 698,⁴⁸ cujo processo se iniciou há mais de vinte anos por meio de ação civil pública que visava à realização de concurso público para cargos em hospital federal. Após a incrível demora na tramitação do processo, inclusive com decisões contrárias ao pedido sob o argumento de que não se poderia impor ao Poder Público uma obrigação de fazer — e esse tipo de discussão mostra como a prática processual brasileira transita entre o empoeirado e o avançado —, evidentemente a realidade fática é outra e ainda assim se optou por utilizar aquela ação “tradicional” para reestruturar um específico e importante equipamento de saúde pública.⁴⁹

O Tema n.º 698 do Supremo Tribunal Federal reúne várias questões interessantes e simbólicas, e algumas delas se referem exatamente ao objeto central do tema deste texto: 1) ação coletiva ajuizada pelo Ministério Público; 2) inquérito civil instaurado apenas para colheita de provas; 3) inexistência de notícias de tentativa de resolução extrajudicial; 3) pedidos coletivos tradicionais, isto é, pedidos “não estruturais” (problema estrutural, mas processo “comum”); 4) discussão sobre a possibilidade de controle da política pública;⁵⁰ 5) demora para a solução judicial, quando o quadro

⁴⁶ STJ: RESP 242643/SC.

⁴⁷ Segundo Edilson Vitorelli, somente em 2019 foi identificada uma petição inicial pensada como estrutural (*Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2024, p. 601) e possivelmente não há tantas outras desde então.

⁴⁸ “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, 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; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.

⁴⁹ Histórico e análise do caso em SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*. Brasília: STF, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024.

⁵⁰ Como já mencionado, esse debate ainda é o centro de boa parte dos processos estruturais, não raro com argumentos que já seriam considerados superados desde o clássico livro de Seabra Fagundes, mas que permanecem com incrível força e não raro com ares de novidade. O próprio voto do relator original no recurso que deu origem ao Tema n.º 698 ilustra bem isso e a outra proposta de tese apresentada por um terceiro julgador seguia o mesmo caminho, com a nota peculiar de que em outro processo (ADPF n.º 976) o mesmo julgador concedeu medida cautelar com outra profundidade e fundamentação. Pra ilustrar

fático já é totalmente diferente (mais de vinte anos desde o ajuizamento da ação); 5) decisão do Supremo Tribunal Federal que determina o retorno do processo ao ponto inicial e o converte em processo estrutural; 6) Supremo Tribunal Federal sugere soluções no mínimo controvertidas;⁵¹ 7) Supremo Tribunal Federal aparentemente exclui o Ministério Público do debate posterior.⁵²

Esses sete pontos são suficientes para a contextualização do tema, não sem antes assinalar que o Supremo Tribunal Federal vem assumindo protagonismo na condução de muitos processos estruturais por meio de ADPFs, raramente ajuizadas pelo Ministério Público e curiosamente ajuizada por partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Embora o Tema n.º 698 se origine de uma ação ajuizada pelo Ministério Público,⁵³ não é essa a regra de legitimidade ativa quando se trata de processos estruturais de competência originária do Supremo Tribunal Federal,

essa ideia do mero controle jurisdicional do ato administrativo, vale conferir também o Tema n.º 220 do Supremo Tribunal Federal.

⁵¹ Consta da fundamentação o seguinte: “entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo³⁵. No exemplo dos autos, constatado o déficit de profissionais de saúde, caberia ao Judiciário determinar que a irregularidade seja sanada. No entanto, cabe ao Poder Executivo Municipal decidir se suprirá tal deficiência, por exemplo, mediante a realização de concurso público, por meio do remanejamento de recursos humanos ou a partir da celebração de contratos de gestão e termos de parceria com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).”

⁵² Veja-se este trecho do voto do Relator: “Nesse contexto, decisões judiciais casuísticas, que determinam a adoção de diversas melhorias em hospital específico e se distanciam de uma visão sistêmica sobre a matéria acabam por contribuir para a desorganização da Administração Pública, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão e impedindo a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública. 33. Assim, o órgão julgador deverá questionar se é razoável e faticamente viável que aquela obrigação seja universalizada pelo ente público devedor. Na hipótese em análise, caberia ao Tribunal de Justiça local examinar se seria possível ao Município do Rio de Janeiro implementar as obrigações impostas também em outras unidades de saúde que estejam em condição similar à do Hospital Salgado Filho[...] Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde. [...] O plano poderia ser elaborado diretamente pela Administração Pública Municipal – e, posteriormente, homologado pelo Tribunal de Justiça local – ou desenvolvido em conjunto entre os dois Poderes.[...] 38. Em quarto lugar, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde[...] Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual. No caso em análise, por exemplo, a inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fundamenta-se em relatórios das inspeções realizadas pelo Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro – SINDMED e pelo CREMERJ. 39. Em quinto lugar, sempre que possível, o órgão julgador deverá abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de amici curiae e designação de audiências públicas, permitindo a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil. Tais providências contribuem não apenas para a legitimidade democrática da ordem judicial como auxiliam a tomada de decisões, pois permitem que o órgão julgador seja informado por diferentes pontos de vista sobre determinada matéria, contribuindo para uma visão global do problema. Além disso, uma construção dialógica da decisão favorece a sua própria efetividade”.

⁵³ Nesse caso não se tratou de competência originária do Supremo Tribunal Federal, mas, sim, de ação civil pública ajuizada mais de vinte anos antes em primeiro grau de jurisdição.

ainda que o Ministério Público intervenha obrigatoriamente em tais processos como fiscal da ordem jurídica.

Outro ponto importante a se realçar em relação ao Ministério Público é a necessidade de efetivo preparo e empenho na execução de decisões favoráveis a suas pretensões, ainda que nos processos estruturais as fases de execução e cognição sejam bastante dinâmicas.

O Ministério Público no início de sua atuação coletiva não dedicava especial atenção à execução de eventual condenação. Já no processo estrutural, em que momentos cognitivos e executivos se alternam, deve haver mudança de mentalidade, já que, se não executar, somente se criam expectativas desprovidas de conteúdo.

Se o processo estrutural não trata das consequências, mas das causas do problema que lhe é subjacente, há que se pensar na efetivação dos passos necessários, o que se inicia no inquérito civil estrutural e segue até uma execução planejada e negociada.

Nesse ponto, três questões se mostram fundamentais: a cooperação interna e interinstitucional, a discussão sobre o poder de agenda do Ministério Público e a já mencionada possibilidade de autocomposição envolvendo o Ministério Público, que evidentemente pode se dar no decorrer de sua atuação judicial, em qualquer fase.

A discussão sobre o Ministério Público nos processos estruturais envolve, portanto, a posição complexa em que o Ministério Público adquire um protagonismo com um tipo de atuação que deve ser compatível com as técnicas específicas, o que deve ser pensado desde o inquérito civil, a fim de que a atuação processual seja apenas um pretexto para outros agentes dela se valerem para a formação sob medida de medidas a despeito da ação inicialmente proposta, e deve se adaptar para outro tipo de comportamento processual e sobretudo para atuação extraprocessual adequada para essa atuação que se busca efetiva para a tutela estrutural.⁵⁴

⁵⁴ No âmbito administrativo-institucional, são também necessárias várias medidas e a Corregedoria Nacional do Ministério Público percebeu essa necessidade, recomendando que as diversas unidades institucionais “[Art. 1º] identifiquem e tratem como estruturais os casos que envolvam desconformidades complexas e contínuas, que demandem reorganização institucional ou reconstrução de políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, infância e juventude, violência contra a mulher, segurança pública, educação, sistema prisional, meio ambiente natural, artificial e do trabalho, consumidor e urbanismo. Art. 2º Instauem, sempre que possível, procedimentos administrativos estruturais a partir do reconhecimento de problemas estruturais ou notícias de fato reiteradas, com atuação preferencial como procedimento administrativo, observando-se subsidiariamente as Resoluções do CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017, e nº 179, de 26 de julho de 2017. Art. 3º Adotem como referência o ciclo estrutural de atuação, composto pelas seguintes etapas: I - diagnóstico do problema estrutural; II - plano estrutural; III - execução; IV - monitoramento; V - revisão; e VI - encerramento. Art. 4º Estimulem a construção de planos estruturais com participação de sujeitos institucionais e da comunidade, contendo metas mensuráveis, cronogramas, indicadores e previsão de revisão periódica. Art. 5º Priorizem a via extrajudicial, mediante mediação, negociação, construção de consensos e compromissos significativos para a autocomposição estrutural, sem prejuízo da via judicial quando necessária, inclusive com a busca de soluções por autocomposição em juízo. Art. 6º Promovam a articulação com Centros de Apoio Operacional, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos de apoio para suporte técnico, padronização e compartilhamento de boas práticas na atuação estrutural. §1º Os Ministérios Públicos poderão instituir núcleos ou órgãos de apoio aos procedimentos e processos estruturais para acompanhar, coordenar e promover soluções estruturais judiciais e extrajudiciais. § 2º Para o apoio à condução adequada dos procedimentos estruturais e cumprimento de decisões estruturais, recomenda-se que os Ministérios Públicos utilizem as estruturas multidisciplinares dos Centros de Apoio Operacional,

5. Referências bibliográficas

ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, v. 2. São Paulo: RT, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2025.

_____. Cinco notas sobre os processos estruturais. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 2. Brasília: STF, julho/dezembro de 2024.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. *Revista de Processo*, nº 338. São Paulo: RT, abril 2023.

CHIUZULI, Danieli Rocha. *Judicialização da Educação Infantil e Acesso à Justiça: uma análise empírica*. Londrina: Thoth, 2025.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, 2016.

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 Rio de Janeiro*, nº 75, janeiro/março de 2020.

DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

_____. Processo estrutural e justiça multiportas. *Suprema: revista de estudos constitucionais*. Brasília: STF, v.4, n. 2, jul./dez. 2024.

FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. *Processo estrutural em perspectiva crítica: como um modelo em declínio nos Estados Unidos ganhou força no Brasil*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025.

Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos de apoio para suporte técnico, podendo obter auxílio mediante convênios com instituições reconhecidas e universidades. Art.7º. Utilizem procedimentos administrativos estruturais como instrumento de implementação local de decisões estruturais nacionais ou regionais, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal ou em ações civis públicas com efeitos coletivos ampliados, no âmbito de sua atribuição. Art.8º. Assegurem a ampla publicidade e transparência dos atos e planos estruturais, com linguagem acessível e disponibilização em portais eletrônicos institucionais. Art.9º. Identificada a existência de um processo estrutural, adotem indicadores de correição e avaliação de produtividade, por intermédio de seus órgãos competentes, considerando a complexidade do processo e o impacto social. Art.10. Fomentem, por meio dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e Escolas do Ministério Público, a formação continuada e a capacitação técnica de membros e servidores para atuação em processos estruturais, inclusive com incentivo à pesquisa e produção institucional sobre o tema. Art. 11. As disposições desta Recomendação aplicam-se a todos os ramos e unidades do Ministério Público brasileiro e, no que couber, às atuações em matéria penal, administrativa, trabalhista, eleitoral, de controle ou de execução de políticas públicas e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada" (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/recomendacao-de-carater-geral-n-5/cn-de-6-de-agosto-de-2025-646788167>). Cf., ainda, SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro de. *Processos Estruturais e a Atuação do Ministério Público: reflexões sobre potencialização de resultados*. Londrina: Thoth, 2024.

FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; GONTIJO, Luana Cabral Mendes; ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella. A aplicação de decisões estruturais ao Desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. *Revista Brasileira de Direito Processual* – RBDPro, Belo Horizonte: Fórum, n. 115, jul./set. 2021.

GODINHO, Robson Renault. A autocomposição no processo coletivo entre o discurso e a realidade. *Revista do Ministério Público*, nº 84, abril/junho de 2022.

MICELI, Isabela Silveira. *Processo Estrutural e o Desastre de Brumadinho*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021, <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/14075>.

OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *Revista de Processo*, vol. 316. São Paulo, RT, junho de 2021.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*. Brasília: STF, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024.

SILVA, Samira Viana; GÓES, Gisele Fernandes; PANTOJA, Adilson Carvalho. Processo estrutural na Suprema Corte: análise crítica da ADPF 760. *Revista ANEP de Direito Processual*, v. 5, n. 2, p. 105-124, 2024.

SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro de. *Processos Estruturais e a Atuação do Ministério Público: reflexões sobre potencialização de resultados*. Londrina: Thoth, 2024.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

_____. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*: Brasília, STF, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024.

ZANETI, Graziela Argenta. *Da Autocomposição Adequada ao Acordo Justo nas Ações Coletivas*. São Paulo: Marcial Pons, 2024.

ZANETI JR., Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, 2024.