



Brasília | ano 55 | nº 217  
janeiro/março – 2018

# Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro

Os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público

SAMUEL PAIVA COTA  
LEONARDO SILVA NUNES

**Resumo:** Atualmente, com base na literatura jurídica latino-americana e, principalmente, estadunidense, está-se projetando no ordenamento jurídico brasileiro uma nova tipologia processual, mais adequada ao tratamento da profusão de litígios de interesse público, altamente complexos e multipolares, que não se enquadram na lógica processual clássica bipolar e na rigidez procedimental. Essa tipologia tem sido denominada processo estrutural ou medidas estruturais. Com base nesse novo cenário e nos estudos sobre as medidas estruturais e o modelo constitucional de processo, objetiva-se analisar e propor uma revisitação e flexibilização do instituto processual do pedido, adequando-o a essa nova realidade procedimental, altamente complexa e que apresenta características marcantes. Observam-se também seus potenciais impactos mediante o estudo de um caso de repercussão mundial: o desastre ambiental ocorrido em 2015 na cidade de Mariana, em Minas Gerais.

**Palavras-chave:** Medidas Estruturais. Pedido. Conflitos de Interesse Público. Modelo Constitucional de Processo. Processo Multipolar.

## 1. Antecedentes da proposta

No direito brasileiro, independentemente de sua natureza, os conflitos são em geral tratados em conformidade com os pressupostos e características de litígios bipolares, ou seja, como se conflitos individuais fossem como aqueles em que há uma pretensão pela condenação do réu e uma resistência em face do autor.

Recebido em 31/10/17  
Aprovado em 8/12/17

Essa lógica processual está impregnada no processo civil brasileiro, estabelecendo regras de cunho eminentemente individual para o trato da litigiosidade. Nesse sentido, o instituto processual do pedido, objeto deste estudo, não foge a essa realidade, sendo desenvolvido de acordo com a marca da bipolaridade, que caracteriza o modo de tratamento dos conflitos em geral.

Atualmente, porém, está cada vez mais em voga a percepção de uma litigiosidade multipolar, principalmente em decorrência do surgimento de conflitos de interesse público, cada vez mais comuns perante o Poder Judiciário. Diante disso, e com inspiração no direito estadunidense, iniciou-se no Brasil uma série de discussões acerca das medidas estruturais e da capacidade de essa nova tipologia processual lidar com conflitos de interesse público ou viabilizar o dimensionamento de conflitos de alta complexidade.

As medidas estruturais visam a implementar uma tipologia processual apta a promover uma reforma estrutural num ente ou instituição pública ou privada, com o objetivo de reorganizá-lo burocraticamente e adjudicar um direito fundamental ou um valor público caro à sociedade. Além disso, busca tratar da discussão acerca de políticas públicas, bem como resolver litígios complexos, como o caso do desastre ambiental ocorrido em Mariana (MG), em que o rompimento de uma barragem de rejeitos da atividade minerária resultou na contaminação do meio ambiente de dois estados brasileiros, Minas Gerais e Espírito Santo, causando danos de elevadas proporções às comunidades diretamente atingidas, com reflexos na atividade econômica, na saúde pública, no trabalho etc.

Assim, diante de conflitos de interesse público – altamente complexos e polimorfos, em que o autor não consegue precisar com exati-

ção sua pretensão final, bem como quais medidas devem ser adotadas, nem mesmo, em algumas vezes, a extensão de sua causa de pedir ou de sua pretensão –, observa-se que as regras atinentes à delimitação do pedido e da causa de pedir são insuficientes.

Como se sabe, deve o autor formular pedido certo e determinado, ou seja, expresso e delimitado em sua extensão, ressalvadas algumas situações legalmente previstas. Soma-se a isso a rigidez na modificação ou aditamento do pedido ou da causa de pedir, que condiciona a sua alteração, após apresentada a contestação (defesa) do réu, à sua prévia anuência, e impede qualquer modificação após o saneamento do processo. Estabilizado o pedido, cumpre ao juiz da causa a necessária observância do princípio da congruência, sendo-lhe expressamente vedado decidir para além dos pedidos das partes, bem como condenar em objeto diverso do demandado pelo autor, sob pena de incorrer em vícios passíveis de nulidade. Todos esses elementos evidenciam um caráter preclusivo e extremamente rígido no tratamento desse instituto, que não se adequa a essa nova tipologia processual.

Dessa forma, o tratamento de litígios de interesse público como se fossem bipolares não corresponde à realidade concreta destes conflitos, sendo inadequada a tentativa do seu enquadramento sob essa ótica, o que acaba por causar uma verdadeira violação massiva de direitos, bem como impedir um franco acesso à justiça dos diversos interessados no provimento jurisdicional.

## 2. Fundamentos teóricos da proposta

A configuração do pedido, classicamente concebido no direito brasileiro, segue a lógica das demandas individuais, com fundamento

no Código de Processo Civil de 2015 (CPC) (BRASIL, 2015), em especial nos arts. 141, 322 a 329 e 492.

No pedido consubstancia-se a demanda, sem a qual a jurisdição não pode atuar (art. 2º do CPC) e fora da qual não pode o órgão jurisdicional decidir (arts. 141 e 492 do CPC). O pedido, portanto, põe em marcha o processo, delimita o objeto litigioso e invoca a tutela jurisdicional, trazendo em seu bojo uma série de implicações procedimentais rígidas.

O pedido é o núcleo da petição inicial; a providência que se pede ao Poder judiciário; a pretensão material deduzida em juízo (e que, portanto, vira a pretensão processual); a consequência jurídica (eficácia) que se pretende ver realizada pela atividade jurisdicional. É, como dito, o efeito jurídico do fato jurídico posto como causa de pedir (DIDIER JUNIOR, 2015, p. 565).

Os arts. 322 e 324 do CPC (BRASIL, 2015) dispõem que os pedidos devem ser certos e determinados, ou seja, devem ser expressos e delimitar com clareza os limites da pretensão autoral, salvo a possibilidade de realização de pedido genérico, descrita em casos excepcionais, nos quais não seja possível delimitar o pedido mediato, a utilidade prática pretendida pelo autor.

Por sua vez, o art. 329 do CPC (BRASIL, 2015) estabelece a regra da modificação ou aditamento dos pedidos ou da causa de pedir, asseverando, de modo rígido, que estes não poderão ser modificados ou aditados pela parte autora após a contestação (defesa) do réu, sem a sua anuência, e, em hipótese alguma, após o saneamento do processo. Observe-se a clara explanação de Theodoro Júnior (2016, p. 794):

Entretanto, o art. 329 do CPC/2015 admite que o autor adite ou altere o pedido ou a causa de pedir: (i) independentemente do consentimento do réu, se o fizer até a citação; (ii) com o consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo de quinze dias, facultado o requerimento de prova suplementar, se o fizer até o saneamento do processo. Certo é, contudo, que, nos termos da lei, o aditamento e a alteração do pedido terão de ser feitos somente até o saneamento do processo.

Observa-se, portanto, que o direito processual brasileiro optou por privilegiar a estabilidade da demanda, adotando no dispositivo citado um rigor preclusivo que não poderá ser levado às últimas consequências nos litígios estruturais.

Por fim, nesse primeiro momento de análise do instituto processual do pedido, os arts. 141 e 492 do CPC (BRASIL, 2015) prescrevem o princípio da adstrição ou congruência, segundo o qual é expressamente

vedado ao juiz da causa decidir para além dos pedidos das partes, bem como condenar em objeto diverso do demandado pelo autor.

Nesse contexto, na clássica óptica processual bipolar, os processos são regidos pelo princípio da congruência ou adstrição, no sentido de que o Estado-jurisdicção está limitado àquilo que é pedido pelo autor, não podendo julgar para além ou fora do pedido, devendo-se guardar uma clara e inequívoca correlação entre os pedidos formulados pela parte autora e a sentença a ser proferida pelo juiz, sob pena de incorrer em vícios passíveis de nulidade.

Desse modo, a prolação de qualquer sentença que não observe o princípio da correlação/adstrição, na lógica processual clássica, estará eivada de nulidade, caracterizada como *extra petita*, *ultra petita* ou *citra petita*.

Em síntese, o pedido é a condição e o limite da prestação jurisdicional, de maneira que a sentença, como resposta ao pedido, não pode ficar aquém das questões por ele suscitadas (decisão *citra petita*) nem se situar fora delas (decisão *extra petita*), tampouco ir além delas (decisão *ultra petita*). E esse limite – repita-se – alcança tanto os aspectos *objetivos* (pedido e causa de pedir) como os *subjetivos* (partes do processo). Nem aqueles nem estes podem ser ultrapassados no julgamento da demanda (THEODORO JÚNIOR, 2016, p. 1.081).

Percebe-se que essas regras processuais objetivam alcançar fins diversos, em especial evitar atos protelatórios, garantir segurança jurídica, celeridade processual e imutabilidade da pretensão em litígio. São regras, em geral, preclusivas ou de delimitação da pretensão, mas que, por vezes, podem transformar-se em óbice à concretização de determinados direitos ou ao acesso à justiça, quando se parte de uma lógica processual bipolar para uma lógi-

ca processual multipolar, como bem ressaltava Arenhart (2017, p. 423):

Provavelmente, uma das características mais marcantes do litígio estrutural é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio. Ao contrário do litígio tradicional, de estrutura bipolar – ou seja, com dois polos bem definidos, um buscando algo e outro resistindo a essa pretensão – o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado.

Estabelecidas as premissas acima e tendo-se discorrido sobre a visão processual clássica do instituto do pedido no direito brasileiro, passa-se agora a debater o trato desse instituto na lógica de uma nova tipologia processual, utilizada no trato de litígios estruturais, em que se está diante de um processo multipolar e altamente complexo.

As medidas estruturais, concebidas inicialmente nos Estados Unidos, nas décadas de 1950 e 1960, após o julgamento pela Suprema Corte norte-americana do caso *Brown v. Board of Education* em 1954 (SOUZA, 2017, p. 251-257), e desenvolvidas doutrinariamente por Owen Fiss, surgem como uma possível resposta ao trato de litígios de interesse público ou casos altamente complexos.

A reforma estrutural é baseada na noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de forma significativa pela operação de organizações de grande porte e não somente por indivíduos, agindo dentro ou fora dessas organizações. É também baseada na crença de que os valores constitucionais norte-americanos não podem ser totalmente assegurados, sem que mudanças básicas sejam efetuadas nas estruturas dessas organizações. O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz,

enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas (FISS, 2017, p. 120).

Esses conflitos de interesse público ou estrutural, bem definidos por Mariela Puga, têm relação indissociável com as medidas estruturais, que buscam implementar reformas na estrutura de entes e organizações (não somente na burocracia estatal), bem como têm por perspectivas adjudicar determinadas políticas públicas e efetivar direitos fundamentais ou resolver litígios complexos, conforme apontam Didier Junior, Zanetti Junior e Oliveira (2017). Para tanto, atribui-se ao Poder Judiciário um viés intervencionista rumo à consolidação de valores públicos, o que impõe a quebra da lógica processual dual, ou bipolar, que atualmente domina a seara processual.

Los juristas califican a estos casos de distintos modos: estructurales, colectivos, sistémicos, agregativos, de impacto, estratégicos, redistributivos, acciones de clase, casos de interés público, litigios públicos, demandas de derechos de segunda y tercera generación, litigio de derechos sociales, o simplemente, manifestaciones de un activismo judicial en ciernes, el que es producto de la expansión de la ideología neoconstitucional (PUGA, 2014, p. 46)

A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam

para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas (DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2017, p. 48-49).

Esses conflitos surgem na sociedade em função da dificuldade de adjudicação de valores públicos reputados juridicamente relevantes, como asseverar Owen Fiss, e da impossibilidade de efetivação de direitos fundamentais, e devem ser compreendidos para designar situações concretas nas quais o direito é relacionado ao interesse de uma coletividade em oposição àquelas que envolvem interesse meramente individual, decorrente da lesão direta aos interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, que são atingidas de modo diverso pelo resultado do litígio, dando ensejo a conflitos mutáveis e multipolares.

A Constituição estabelece a estrutura do Estado, posto que cria órgãos e determina suas respectivas funções e seu inter-relacionamento. Identifica também dos valores que informarão e limitarão essa estrutura. Os valores presentes na Constituição norte-americana – a liberdade, a igualdade, o devido processo legal, a liberdade de expressão, de religião, o direito à propriedade, o cumprimento integral das obrigações contratuais, a segurança do indivíduo, a proibição a formas cruéis e incomuns de punição – são ambíguos, pois dão margem a um grande número de interpretações diferentes, via de regra conflitantes. Há, portanto, uma necessidade constitucional: dar-lhes um significado específico, definindo seus respectivos conteúdos operacionais, a fim de possibilitar a definição das prioridades a serem consideradas em caso de conflito (FISS, 2017, p. 120).

Dessa forma, esses litígios – extremamente complexos e que impactam uma gama enorme de sujeitos interessados, como aponta Violin, que se relacionam a questões de amplo espec-

tro como as relacionadas ao desastre ambiental e social ocorrido em Mariana (MG), após o rompimento de uma barragem de rejeitos da mineradora Samarco – trazem uma séria necessidade de se repensar a prática jurídica e revisitar os mecanismos processuais existentes, com vistas a possibilitar um trato efetivo destes litígios.

De fato, esse precedente reúne todas as características essenciais daquilo que se convencionou chamar *public interest litigation*: uma demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma de uma instituição social; cuja implementação exige ações diferidas no tempo, que não se esgotam com a prolação da sentença; conduzida por juiz e partes em cooperação. Ou, de modo mais sintético, “the process whereby organizations or individuals use litigation in the high courts to enforce collective rights or to influence social changes” (VIOLIN, 2017, p. 304).

Assim, dentro da lógica dessa nova tipologia processual, a das medidas estruturais, é necessário que sejam lançados olhares para a flexibilização do instituto processual do pedido, como pressuposto para se garantir real acesso à justiça mediante um modelo processual mais adequado à realidade do conflito.

### 3. Aspectos de implementação

Antes de abordar especificamente a proposta de flexibilização do instituto processual do pedido, é necessário fazer uma breve inflexão sobre a tragédia ocorrida em Mariana (MG), com o intuito de pontuar alguns de seus mais notáveis impactos.

O desastre ambiental, ocorrido em novembro de 2015, teve proporções gigantescas, causando impactos em dois estados do Brasil, dezenas de municípios, e milhares de pessoas atingidas direta ou indiretamente pelo rompimento da barragem. Além disso, o desastre trouxe reflexos não somente ambientais, mas também econômicos, sociais, dentre outros.

Com base nesse cenário, não é difícil imaginar o amplo espectro de sujeitos interessados nas inúmeras demandas processuais ajuizadas, muitas delas apresentando interesses claramente antagônicos, bem como a necessidade de implementação de diversas medidas estruturais, de reorganização de entidades e organismos sociais, que foram e têm que ser tomadas pelo Poder Público.

Para exemplificar a complexidade da questão e a necessidade de se estabelecer uma nova tipologia processual, destaca-se, em breves linhas,

a análise de dois pontos: quem são os interessados e que medidas devem ser adotadas para o adequado dimensionamento do caso.

No episódio de Mariana (MG), a multiplicidade de interesses envolvidos é notável. Há o interesse de cada pessoa atingida pelo desastre, o interesse das empresas mineradoras (Vale, Samarco e BHP), o dos entes públicos (os Municípios, os Estados, a União), o dos órgãos controladores e fiscalizadores (como o Ibama, Igam, Iphan), o das comunidades indígenas que povoam a região – além de muitos outros que ainda poderiam ser citados. Além disso, nesse caso podemos pensar rapidamente em medidas que deverão ser tomadas a curto, médio e longo prazo, como o reassentamento das famílias atingidas; a despoluição dos rios e afluentes em que foram despejados os rejeitos; a punição, em seus diversos aspectos, das mineradoras envolvidas; a tomada de providências para a proteção das barragens existentes e a contenção de novos desastres.

Com essa breve incursão, são flagrantes algumas das variadas facetas de um litígio de interesse público, altamente complexo e polimorfo, no qual é imprescindível repensar a lógica processual clássica bipolar, por meio da implementação de medidas estruturais, de modo a garantir não só o real acesso à justiça aos sujeitos interessados no provimento jurisdicional, mas também a efetividade aos direitos.

Nesse contexto, torna-se necessário repensar o instituto processual do pedido, que deverá sujeitar-se a uma reformulação que o adeque à realidade do conflito. Isso implica a releitura da adstrição/congruência que a sentença deve guardar em relação ao pedido, da limitação do debate aos contornos estabelecidos para a causa de pedir, do aditamento/modificação do pedido e da causa de pedir, dos requisitos certeza e determinação dos pedidos.

Logicamente, não se está buscando uma flexibilização sem qualquer limite desse instituto processual. Antes, defende-se a busca por uma adequação do procedimento a essa tipologia de litígios, de modo a fazer do processo meio apto à resolução de conflitos altamente mutáveis e complexos.

Na lógica processual clássica, o autor da demanda tem a obrigação de formular pedido certo e determinado. Isso supõe que o autor da ação conheça com clareza, desde o momento em que o formula, o objeto e a extensão de sua pretensão, sabedor de que não poderá, após o saneamento do processo, promover qualquer modificação.

A flexibilização da congruência objetiva supõe, por isso, que a interpretação do pedido (art. 322, § 2º, CPC) leve em consideração a complexidade do litígio estrutural. Basta imaginar uma ação coletiva que diga respeito aos milhares de problemas relacionados ao rompimento da barragem da Samarco, em Minas Gerais, em 2015, o maior acidente ambiental da história brasileira. O andamento do processo, com a revelação de novas consequências do episódio, vai paulatinamente transformando o objeto litigioso e exigindo novas providências judiciais. A interpretação do pedido é seguida de perto pela necessidade da interpretação das decisões em razão do conjunto da postulação e da decisão e da boa-fé (art. 489, § 3º, CPC) (DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR; OLIVEIRA, 2017, p. 56).

Imagine-se o princípio da demanda. Segundo sua essência – e a conseqüente ideia da adstrição – o juiz está limitado ao pedido formulado pela parte. Assim, cabe à parte autora determinar exatamente aquilo que pretende em juízo, devendo o juiz observar esses limites em sua atuação. Ora, é fácil perceber que a discussão judicial de políticas públicas implica conflitos cujas condições são altamente mutáveis e fluidas. As necessidades de proteção em um determinado momento, muito frequentemente,



serão distintas daquelas existentes em outra ocasião. Isso impõe uma dificuldade imensa para o autor da demanda em determinar, no início do litígio, exatamente aquilo que será necessário para atender adequadamente ao direito protegido. Por isso, neste campo, exige-se que esse princípio tenha sua incidência atenuada, permitindo que o juiz possa, em certas situações, diante das evidências no caso concreto da insuficiência ou da inadequação da “tutela” pretendida pelo autor na petição inicial, extrapolar os limites do pedido inicial (ARENHART, 2015, p. 219).

Essa dinâmica tradicional do pedido, no âmbito de um conflito de interesse público, altamente complexo e polimorfo, é praticamente inviável; conquanto se busque uma decisão prospectiva, que consiga resgatar elementos do passado, na lógica tradicional do processo, trabalha-se o presente e, sobretudo, o futuro relativamente às consequências da decisão, sua implementação e sua fiscalização, sem se saber ao certo que medidas serão as mais adequadas ao trato do conflito. É que, em tais casos, é plenamente possível, e muitas vezes necessário, que o pedido seja reinterpretado ao longo do processo, por força de desdobramentos dos fatos que deram origem ao conflito, o que acaba também por redundar na necessária adaptação da causa de pedir.

Logo, percebe-se que, muitas vezes, a rigidez dos pressupostos de certeza e determinação dos pedidos não se compatibiliza com o sistema das medidas estruturais. É igualmente perceptível que a causa de pedir se revele amorfa, mutável, e que, também por isso, a sentença não guarde total congruência com o pedido inicial da parte autora.

Dessa forma, ao autor deverá ser facultada a possibilidade de formular, num primeiro momento, um pedido indeterminado, dado que a extensão de sua pretensão poderá ser desconhecida. Nessas circunstâncias, embora

deva ser expresso o pedido, estaria o autor dispensado de precisar as medidas que deverão ser tomadas ou o teor da condenação dos réus. Ademais, ao longo de toda a instrução probatória, deve ser possibilitado ao autor adequar sua pretensão à realidade posta, concreta do caso em análise, sob pena de violação do direito fundamental ou o valor público defendido no processo a bem de uma fria e absoluta correspondência entre o provimento judicial final e o pedido.

O que se está defendendo não é uma flexibilização às cegas, mas a valorização do direito e do processo, em vista dos escopos a que este se presta: o da pacificação social e o da efetivação de direitos.

Assim, até o fim da instrução probatória, em prol de garantir essa efetividade processual, deve ser franqueado ao autor adequar e modificar sua pretensão, facultando-lhe realizar acertos no seu pedido e em sua causa de pedir, inclusive para incluir novas pretensões, desde que apresentem pertinência com a causa em debate e já estejam, mesmo que de modo incipiente, veiculadas na demanda.

Persiste, para o autor, todavia, o dever de fundamentar sua pretensão, apoiá-la na narração exaustiva dos fatos conhecidos no momento do ajuizamento da ação, informando aos demais sujeitos do processo, juiz e réu, todas as questões que envolvem o litígio, buscando delimitar, dentro das possibilidades, seus pedidos.

No Brasil, para exemplificar concretamente essa proposta, destaca-se o Projeto de Lei nº 8.058/2014 (BRASIL, 2014), que visa a instituir um procedimento especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário, especialmente seu art. 20, no qual há a proposta de que o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, possa alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às

peculiaridades do caso concreto, se o ente público promover alguma política pública mais adequada ou se as medidas determinadas na decisão se demonstrarem inadequadas para o atendimento do direito em questão.

Ainda que incipiente, o debate acerca desse assunto tem ganhado forma no Brasil, inclusive na arena legislativa. No Projeto de Lei nº 5.139/2009 (BRASIL, 2009), que pretendia a consolidação do regramento pertinente às ações de classe, mediante a atualização da vigente Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) (BRASIL, 2015), havia proposta para que, nas ações coletivas, a requerimento do autor ou do Ministério Público, e até o momento de prolação da sentença, o juiz pudesse permitir a alteração do pedido ou da causa de pedir, desde que assegurado contraditório e não importasse em prejuízo para o demandado (art. 16).

Dessa forma, pode-se perceber que a proposta de flexibilização do instituto processual do pedido não é algo totalmente novo, mas necessita de revisão, com vistas a adequá-lo a uma nova realidade processual, sendo que há em trâmite no Brasil propostas para viabilizar essa flexibilização e fomentar uma intervenção do Poder Judiciário em conflitos de interesse público ou de alto grau de complexidade.

Noutro giro, partindo para o contraponto da flexibilização, esta poderá implicar o levantamento de suspeitas de violação de direitos constitucionais básicos, como o contraditório, a ampla defesa, o devido processo legal, a segurança jurídica, entre outros. Cumpre ressaltar, todavia, que no sistema das medidas estruturais as partes exercem papel determinante no processo de formação do provimento judicial, participação que se convola em controle da atividade jurisdicional. Nesse ponto reside a verdadeira essência dessa proposta e o caminho para se garantir a sua efetividade.

A implementação de um modelo constitucional de processo (BUENO, 2008) – que condiciona a formação da estrutura processual sob uma perspectiva democrática, que permita a participação e a influência de todos os sujeitos processuais na formação do provimento jurisdicional e desestimule a ocorrência de práticas não condizentes com o *locus* processual – é o caminho para se garantir o interesse e o direito de todos, inclusive dos réus em um processo altamente complexo e polimorfo.

Frise-se: a garantia do devido processo legal e da igualdade efetiva na esfera processual, advinda dos princípios da ampla defesa e do contraditório – este último que sofreu uma ressignificação, passando a ser entendido como o direito de participação na construção do provimento, sob a forma de uma garantia processual de influência e não surpresa (art. 10 do CPC), e da releitura do sistema colaborativo, que obriga os sujeitos processuais a buscar o mútuo auxílio e o diálogo –, cria um ambiente normativo que induz à comparticipação e à formação dessa esfera democrática (art. 6º do CPC).

Para que o processo de fato mereça o qualificativo de democrático/justo, e se torne real o clima de colaboração entre o juiz e as partes, a nova lei impõe uma conduta leal e de boa-fé, não só dos litigantes, mas também do magistrado, a quem se atribuíram os deveres de esclarecimento, de diálogo, de prevenção e de auxílio para com os sujeitos interessados na correta composição do conflito, criando-se um novo ambiente normativo contrafático de indução à comparticipação (em decorrência dos comportamentos não cooperativos) (THEODORO JÚNIOR et al., 2016, p. 63).

Percebe-se, portanto, que, nesses casos altamente complexos e polimorfos, muitas vezes a mera condenação de pagar quantia ou a que

determina uma obrigação de fazer ou não fazer foge completamente ao ideal de efetividade do direito e de reorganização burocrática de instituições públicas e privadas, deixando, conseqüentemente, de cumprir sua principal tarefa de concretizar direitos fundamentais ou valores públicos.

Ora, a depender da situação posta, a condenação do réu na providência inicial requerida pelo autor poderá não ser efetiva e ser a este extremamente prejudicial, podendo levar inclusive ao encerramento das atividades, o que geraria diversos efeitos em cascata. No mesmo sentido, a pretensão do autor pode ser insuficiente, isto é, não ser adequada para solucionar a situação concreta em análise pelo juiz.

Assim, somente dentro de uma lógica processual dialógica, participativa e polícêntrica é que as partes poderão, em conjunto com o juiz e demais interessados, decidir o modo mais viável de resolução do conflito em questão, adequando-o à sua realidade e possibilidade, tendo sempre como norte o dever de concretização dos direitos fundamentais e dos valores públicos caros à sociedade.

## 4. Conclusões

A sistemática processual civil brasileira, em decorrência de sua matriz individual, geralmente trata dos conflitos em conformidade com os pressupostos e as características de litígios bipolares. Contudo, essa lógica atualmente se mostra insuficiente frente a litígios de interesse público, altamente complexos e multipolares, nos quais diversos interesses estão em jogo, muitos dos quais conflitantes.

Diante disso, as medidas estruturais estão sendo objeto de amplo estudo, com o intuito de se observar a capacidade de essa nova tipo-

logia processual lidar com conflitos dessa natureza, amorfos e multipolarizados.

Tais medidas estruturais adequam-se bem à resolução de litígios altamente complexos, como o caso do desastre ambiental em Mariana (MG), que ocasionou diversos danos diretos a milhares de pessoas, além dos danos ambientais, sociais, econômicos, entre outros.

Essas medidas estruturais implementam uma nova tipologia processual, que visa a promover uma reforma estrutural, uma verdadeira reorganização burocrática, nos entes públicos e privados, com o objetivo de assegurar que estes garantam o direito fundamental ou algum valor público caro à sociedade.

Assim, diante dessa nova tipologia de litígios, observa-se que diversas dificuldades são impostas ao autor da ação, já que ele, muitas vezes, pode não conseguir definir com clareza a sua pretensão final ou, mesmo, definir com precisão a causa de pedir.

Nesse sentido, a proposta aqui debatida visa a proporcionar um tratamento diferente aos litígios de interesse público, tentando dimensionar a pretensão da parte à realidade concreta dos conflitos, o que perpassa pela necessária flexibilização do instituto do pedido. Assim, o princípio da adstrição/congruência da sentença ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, o aditamento/modificação do pedido e da causa de pedir, a certeza e determinação dos pedidos devem sofrer uma reformulação, limitada pela implementação de um modelo constitucional de processo.

Para tanto, para exemplificar concretamente essa proposta, trouxe-se à baila dois exemplos concretos, o do art. 20 do Projeto de Lei nº 8.058/2014 (BRASIL, 2014) e o do art. 16 do Projeto de Lei nº 5.139/2009 (BRASIL, 2009), propostas claras no sentido da flexibilização do instituto processual do pedido, fomentando

uma intervenção mais incisiva e adequada do Poder Judiciário em conflitos de interesse público, com o intuito de acabar com uma verdadeira violação massiva de direitos e fomentar um acesso à justiça aos diversos interessados no provimento jurisdicional.

Contudo, como salientado, essa situação somente é possível caso se adote para a sistemática processual civil um modelo constitucional de processo, que busque garantir o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, num *locus* processual dialógico e participativo, sob pena de violação do direito dos sujeitos processuais envolvidos.

### Sobre os autores

Samuel Paiva Cota é graduado em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil; mestrando em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil; advogado.

E-mail: samuelpaivacota@gmail.com

Leonardo Silva Nunes é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor adjunto de Direito Processual Civil e Coletivo nos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil; advogado.

E-mail: msleonunes@gmail.com

### Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>1</sup>

STRUCTURAL INJUNCTIONS IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: THE PROBLEMS OF REQUEST'S RIGIDITY IN THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC INTEREST CONFLICTS

ABSTRACT: Currently, a new procedural typology, more adequate to the treatment of the profusion of highly complex and multi-pillar public interest disputes, is being projected in the Brazilian legal system, based on Latin American and, mainly, American legal literature, that does not fit into the classical bipolar process logic and procedural rigidity, termed structural process or structural inductions. From this new scenario, the objective is to analyse and propose a review and flexibility, based on studies on structural injunctions and the process constitutional model, of the procedural institute of the request, adapting it to this new highly complex procedural reality and that has remarkable characteristics, observing its potential impacts through the study of a case of global repercussion, which is the environmental disaster that occurred in the city of Mariana, in Minas Gerais, in the year 2015.

KEYWORDS: STRUCTURAL INJUNCTIONS. REQUEST. PUBLIC INTEREST CONFLICTS. CONSTITUTIONAL PROCESS MODEL. MULTIPOLAR PROCESS.

---

<sup>1</sup> Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

COTA, Samuel Paiva; NUNES, Leonardo Silva. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan./mar. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p243](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243)>.

(APA)

Cota, S. P., & Nunes, L. S. (2018). Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(217), 243-255. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p243](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243)

## Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, [S.l.], v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Decisoes-estruturais.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 423-448.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.... *Diário Oficial da União*, 25 set. 1985.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.139, de 2009. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Autor: Poder Executivo. *Diário da Câmara dos Deputados*, 7 maio 2009. [Aguardando Deliberação do Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAI2009.pdf#page=42>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.058, de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Autor: Dep. Paulo Teixeira. *Diário da Câmara dos Deputados*, 8 nov. 2014. [Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020141108001680000.PDF#page=40>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, 17 mar. 2015.

BUENO, Cassio Scarpinella. O “modelo constitucional do direito processual”: um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas aplicações. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (Coord.). *Processo civil: novas tendências: homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 157-166.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015. v. 1.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.civilprocedurereview.com>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 119-173.

GRINOVER, Ada Pellegrini; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WATANABE, Kazuo. PL sobre controle jurisdicional de políticas públicas é constitucional. *Revista Consultor Jurídico*, [S.l.], 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/pl-controle-jurisdicional-politica-publica-constitucional>>. Acesso em: 8 dez. 2017.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, [S.l.], ano 1, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. Disponível em: <[http://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho\\_Ano1\\_N2\\_03.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2017.

SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA – caso Brown v. Board of Education 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. In: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 251-257.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 1.

THEODORO JÚNIOR, Humberto et al. *Novo Código de Processo Civil*: Lei 13.105, de 16.03.2015: fundamentos e sistematização. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 303-352.