

# Processos estruturais: postulação e gestão – da petição inicial à organização do procedimento

*Antonio do Passo Cabral*

Procurador da República

2025

## “controle judicial de políticas públicas”

- Autoritário – mais poderes para o juiz
  - Imperatividade
  - Baixo nível de participação
- Tutela condenatória clássica
  - Retrospectiva
  - Execução direta, subrogatória
- Reserva de orçamento e reserva do possível?

# Processo coletivo brasileiro

- Características gerais dos *litígios* coletivos contemporâneos
  - Conflituosidade interna dos membros do grupo ou entre os grupos atingidos
  - Complexidade da matéria de direito ou situações jurídicas envolvidas
- Algumas características do processo coletivo brasileiro
  - Legitimidade extraordinária ampla
  - Custo barato para o legitimado
  - Possibilidade de formulação de pedido genérico
  - Vinculação automaticamente inclusiva (*opt out* e coisa julgada condicionada)
  - Execução coletiva em caráter subsidiário

# Processo coletivo brasileiro

- Pedido genérico transfere o problema de lugar
- Execução é um grande gargalo – razões para a dificuldade prática
  - Relaxamento/falta de criatividade dos legitimados extraordinários na formulação de pedidos
  - Desinformação, hipossuficiência econômica e vulnerabilidade dos legitimados ordinários (inércia em liquidar e executar)
- Problemas adicionais em muitos processos estruturais
  - Processo contra o Poder Público – implementação depende de receita, orçamento, licitação, prestações pecuniárias por precatório etc
  - Multipolaridade, litígios policêntricos, afetam atribuição de vários membros do MP



# Processo estrutural

- Estado de coisas de permanente ilicitude
  - Atos omissivos e comissivos
- Necessidade de resolver conflitos complexos multipolares
  - Públicos ou privados!
- Caiu a ficha – não é possível com truculência
  - Mais diálogo e autocomposição
  - Técnicas processuais contemporâneas
  - Processo civil clássico não atende
  - Processo coletivo não regula
  - Inspiração nas *structural injunctions* dos EUA

# Processo estrutural

- Objetivo
  - (re)estruturar uma prática, setor, atividade, interação subjetiva
  - Inibir ou fazer cessar ilegalidade
  - Devolvendo ou recuperando um “estado ideal de coisas”
- Características
  - Processo programático – fixação de plano e metas
  - Identificação dos recursos necessários, impactos diretos e indiretos
  - Diagnóstico das medidas potencialmente utilizáveis
  - Avanço gradual
  - Tentativa e erro

# Processo estrutural

- Técnicas?
  - Processo civil clássico não serve
  - Processo coletivo não regula
- Livre trânsito de técnicas processuais (Didier, Cabral e Cunha)
  - Sinergia normativa entre procedimento comum e especiais
  - Aplicação simultânea (não subsidiária)
  - Fungibilidade
  - Adequação e efetividade
  - Art.1.049, parágrafo único, do CPC e art.327 §2º do CPC

## Processo estrutural – técnicas?

- menor aderência entre decisão e pedidos – bem jurídicos (pedido mediato) – interpretação do pedido no conjunto da postulação – art.322 §2º do CPC
- Novas técnicas decisórias
  - Possibilidade de fracionamento do mérito
  - Decisões parciais (art.356 do CPC), incidentais e com reserva (condicionais)
  - Decisões em cascata – núcleo (diretrizes) + outras
  - *Open remedies* – tutelas abertas – evitar as técnicas de “uma tacada”
  - Sentenças exortativas – Lei 13.300/16 (mandado de injunção)

# Processo estrutural

- Ciclos de reavaliação
- Utilização dos instrumentos de cooperação judiciária (arts. 67-69 do CPC), inclusive a cooperação interinstitucional (entre Judiciário e outros órgãos e entidades) - Resolução n.º 350/2020 do CNJ
- Cooperação entre membros do MP – resolução do CNMP
- preclusões menos rígidas sobre as decisões judiciais, permitindo reavaliações das decisões tomadas anteriormente
- Estabelecimento de regras de transição toda vez que for o caso de modificar o conteúdo dos atos anteriores (art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- LINDB);

# Processo estrutural

- atipicidade dos meios de prova (art. 369 do CPC)
- Delegação de competências – juiz como um supervisor
  - Monitoramento judicial
- atipicidade das medidas executivas, de indução e coerção de comportamentos (art. 139, IV, e art. 536, §1º, ambos do CPC)
  - Novas técnicas executivas
  - Infraestruturas específicas (*claims resolution facilities*)
  - Protesto de sentença (art.517 do CPC)
  - Cadastros de inadimplência (782 §3º do CPC)

# Processo estrutural

- Fomento à autocomposição (art. 3º, §§ 2º e 3º do CPC)
  - Acordos sobre matéria estranha ao objeto do processo (art.515, III e §2º do CPC )
  - Acordos parciais e temporais – resolver o que é possível
  - Acordos por adesão – essenciais em incidentes de solução de casos repetitivos
  - Convenções processuais (art.190)
    - Vinculam o juiz – potencial para adaptar o procedimento – preclusões, formas de participação,
- Loops de renegociação – art.191 do CPC

## Processo estrutural

- Judiciário já percebeu que é melhor que o antigo controle judicial de política pública
- Supremo Tribunal Federal
  - ADPF n. 347 - problema estrutural nos presídios
  - ADPF n. 709 - atendimento de saúde (inclusive vacinação) às comunidades indígenas
  - ADPF n. 976 - condições desumanas de vida da população em situação de rua
  - RE n. 684.612/RJ – obrigações ao Estado



# Processo estrutural

- RE n. 684.612/RJ – obrigações ao Estado – repercussão geral – precedente vinculante
- “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)”

# Processo estrutural

- Superior Tribunal de Justiça
  - REsp n.1854842/CE, rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020
  - REsp n.1.733.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, j.17/09/2019
  - III Jornadas de Processo Civil realizadas pelo Centro de Estudos do CJF e pelo STJ em 2023 - 20 enunciados sobre processo estrutural, disponíveis em:

<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/i-jornada-de-direito-processual-civil>

# Processos estruturais

## Antonio Cabral

# Processo estrutural

Desde o pedido já  
conduzir como estrutural



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA \_\_\_ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

À livre distribuição

Ref.: Inquérito Civil Público nº 1.30.001.004406/2018-02

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição da República e na LC nº 75/93, com fulcro nos artigos 1º e 5º da Lei nº 7.347/85, vem propor a presente

### **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** com requerimento de tutela provisória

em face de

**UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, pelo Arquivo Nacional, a qual poderá ser citada na Procuradoria Regional da 2ª Região, na Rua México, nº 74, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20031-140;

**INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN**, autarquia federal, com endereço no SEPS 702/902, Bloco B, Centro Empresarial Brasília 50, Torre Iphan, Brasília/DF, CEP 70390-135, sendo defendida em juízo por sua procuradoria especializada; e

**INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS - IBRAM**, autarquia federal, com endereço no SBN, quadra 2, lote 8, bloco N, Edifício CNC III, Brasília/DF, CEP 70040-020, sendo defendida em juízo por sua procuradoria especializada, pelos seguintes fatos e fundamentos.

# Caso 1 – Restauração do Palacete na Praça da República



## Caso 1 – Restauração do Palacete na Praça da República

- ACP – 5009665-43.2024.4.02.5101 (6ª Vara Federal do Rio de Janeiro)
  - Reparação emergencial e restauração integral de Palacete tombado
  - Processo envolve UFRJ, IPHAN e Estado/RJ (bem foi cedido)
  - Apareceu o TCE/RJ como interessado em receber o bem e restaurá-lo
  - Juízo concedeu liminar; agendou audiência de conciliação; suspendeu o processo até acerto dos termos de cessão
  - União e Município querem inserir numa compensação da desapropriação do terreno para o estádio do Flamengo!
  - Saindo TAC – processo todo será monitoramento executivo



## Caso 2 – Bateria Militar do Irajá



## Caso 2 – Bateria Militar do Irajá





## Caso 2 – Bateria Militar do Irajá





## Caso 2 – Bateria Militar do Irajá

- ACP 5078004-54.2024.4.02.5101 – (14ª Vara Federal do Rio de Janeiro)
  - Sítio Arqueológico – Bateria Militar do Irajá
    - Identificado em 2014, reconhecido com valor histórico e arqueológico pelo IPHAN em 2017
  - Processo envolve Município/RJ (terreno público)
  - Direito ao exercício de culto religioso – local passou a ser usado por diversas igrejas como local de oração e vigília – “Escada de Jacó”
  - Diversos danos e construções irregulares – clareiras, escadas de cimento, barracas e quiosques

## Caso 2 – Bateria Militar do Irajá

- ACP 5078004-54.2024.4.02.5101 – (14ª Vara Federal do Rio de Janeiro)
  - Juíza marcou audiência, homologou acordo parcial
  - Município cercou área
  - IPHAN instaurou placas para educação Ambiental
  - MPF – interação com lideranças religiosas
  - Briga agora pelo custeio dos estudos arqueológicos de prospecção

## Caso 3 – Roubo, furto e tráfico de bens culturais



## Caso 3 – Roubo, furto e tráfico de bens culturais

- ACP ajuizada contra União, IPHAN e Ibram – 5001796-29.2024.4.02.5101 (4ª Vara Federal do Rio de Janeiro)
  - Reativar e atualizar periodicamente listas
  - Bases de dados com alimentação cruzada
  - Articular rotinas de prevenção e repressão a ilícitos envolvendo bens protegidos pelo patrimônio
  - Fomento (editais de pesquisa), tecnologia (scanners e retrato digital do acervo)

## Caso 3 – Roubo, furto e tráfico de bens culturais

- Complexidade – vários órgãos envolvidos; patrimônio artístico, cultural, histórico, arqueológico, paleontológico
  - RJ/SP – furtos em bibliotecas; leilões de arte (marchands)
  - MG – arte sacra; CE – fósseis
  - AM/PA – animais e plantas
- Pedidos envolvem criação de um comitê judicial de monitoramento
- ACP propõe desde o início o envolvimento do juízo para a condução estrutural

## Caso 4 – Quiosques – praias do Rio de Janeiro

- Minuta de ACP pronta
- União e Município assinaram em dezembro de 2024 TAGP
- Reunião – já há problemas de interpretação – competências fiscalizatórias
- ICP estrutural?



# obrigado!

@antoniopassocabral



antoniocabral@mpf.mp.br



antoniocabral@uerj.br