



**CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

**MARC PHILIPPE DE ABREU ARCINIEGAS**

**PROCESSO ESTRUTURAL: UMA SOLUÇÃO EFICIENTE CONTRA A VIOLAÇÃO  
DE DIREITOS DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

**FORTALEZA**

**2025**

MARC PHILIPPE DE ABREU ARCINIEGAS

PROCESSO ESTRUTURAL: UMA SOLUÇÃO EFICIENTE CONTRA A VIOLAÇÃO  
DE DIREITOS DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Christus como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Acesso à Justiça. Linha de Pesquisa: Processo democrático, judiciário e meios de tratamento adequado de conflitos.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Centro Universitário Christus - Unichristus  
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do  
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A674p Arciniegas, Marc Philippe de Abreu.  
Processo estrutural: uma solução eficiente contra a violação de direitos de servidores da Administração Direta / Marc Philippe de Abreu Arciniegas. - 2025.  
142 f.  
  
Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus - Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho.  
Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento.  
  
1. Violação de direitos. 2. Servidores públicos. 3. Processo estrutural. I. Título.

CDD 340

MARC PHILIPPE DE ABREU ARCINIEGAS

PROCESSO ESTRUTURAL: UMA SOLUÇÃO EFICIENTE CONTRA A VIOLAÇÃO  
DE DIREITOS DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Christus como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Acesso à Justiça. Linha de Pesquisa: Processo democrático, judiciário e meios de tratamento adequado de conflitos.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Carlos Marden Cabral Coutinho (Orientador)  
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

---

Prof. Dr. André Studart Leitão (Membro)  
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

---

Dr. Luís Lima Verde Sobrinho (Membro)

Dedico esse trabalho aos meus tios, por terem sido corresponsáveis pela minha criação e por terem me garantido educação de qualidade, e, principalmente, às mulheres da minha vida: minha mãe, uma guerreira solitária, minha esposa, que me encorajou nessa caminhada, e ao fruto de nosso amor, Alice.

## **AGRADECIMENTOS**

O curso de Direito foi um acaso em minha trajetória, apesar de ter conseguido ingressar em uma ótima faculdade. Lá vivi uma fase importante de minha vida e construí muitas amizades. Alguns destes amigos serão lembrados agora, pois certamente contribuíram de algum modo para minha caminhada no mestrado, ainda que por inspiração. Porém, antes de chegar até eles, considero importante agradecer primeiramente a Deus, inteligência suprema, causa primeira de todas as coisas, e aos meus familiares.

Assim, agradeço à minha mãe, pela firmeza como conduziu sozinha a criação de três filhos e nos tornou gente; aos meus tios que financiaram educação de qualidade até o ingresso na universidade; aos meus irmãos por serem sangue do meu sangue e por acreditarem em mim; à minha esposa, Márcia Toscano, uma mulher forte e amorosa que me apoia em todos os momentos, inclusive quando precisei me ausentar de casa para aprender a língua inglesa, e à nossa filha Alice, cujo amor transformador nos fortalece todos os dias.

Agradeço aos meus avós, apesar de não mais em vida, mas que deixaram um legado importante para nossa família e que certamente contribuiu para a formação de cada um de nós.

Ao meu prestigiado orientador, Carlos Marden, um amigo que tive o prazer de conhecer ainda na Faculdade de Direito e que, durante o mestrado, me apresentou o processo por um olhar que eu jamais enxergaria sozinho.

Ao também contemporâneo professor André Studart, um estudioso da relação do Direito com outras ciências, cujas observações, aliadas às da admirável professora Denise Andrade, nortearam-me na fase mais importante do processo de escrita.

Aos amigos Marcos Youji Minami, José Evandro Alencar Correia, Luís Lima Verde Sobrinho e Renato Espíndola Freire Maia por terem dedicado algum tempo de suas atribuladas vidas para me socorrer durante o processo de elaboração de meu trabalho.

Ao meu honroso chefe, Desembargador Washington Luís Bezerra de Araújo, pela seriedade com que conduz o seu trabalho e pelo compromisso que tem com a justiça e com o jurisdicionado.

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por ter me dado tantas oportunidades de crescer dentro da instituição, e ter, inclusive, custeado meu curso de mestrado.

Por fim, mas de forma alguma menos importante, aos admiráveis amigos que fiz no átrio da Faculdade de Direito, Bernardo Lima Vasconcelos Carneiro, Rômulo Veras Holanda, atualmente mestrando, e Francisco Gladyson Pontes Filho, também amigo de infância no extinto Colégio Dorotéias.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este sonho se tornasse realidade, minha eterna gratidão.

## RESUMO

A pergunta central da pesquisa é: a violação endêmica de direitos de servidores da Administração Direta pelo próprio Poder Público configura um problema estrutural? Tais violações dão causa a litigância de massa asoberbando o Poder Judiciário e comprometendo a atividade jurisdicional? Em sendo positivas essas respostas, o uso processo do estrutural é capaz de resgatar o estado de conformidade, garantindo direitos, e reduzir a litigância de massa? O primeiro objetivo consiste em analisar o estado de desconformidade que recai sobre a Administração Pública ao descumprir leis vigentes e violar direitos que tocam os servidores do Poder Executivo. Neste momento, nos debruçaremos sobre o aspecto constitucional, analisando a competência de iniciativa dessas normas e quem frequentemente viola essas leis. Em um segundo momento, passaremos a estudar o processo estrutural em sua origem e demonstraremos que esse rito é justificado e validado pelas teorias tradicionais mais relevantes sobre jurisdição e processo no Brasil, quais sejam a escola instrumentalista e o modelo constitucional de processo. Assim, nós detectaremos um problema e validaremos uma possível solução jurídica por meio do diálogo institucional e do contraditório participativo. Por último, vamos correlacionar a endêmica violação detectada, qualificando-a como um problema estrutural que dá causa a litígios coletivos, e o processo estrutural, como mecanismo de resgate de um estado de coisas ideal, capaz de reduzir a litigância de massa, e, conseqüentemente, destravar o Judiciário para apreciação de outras matérias. Alguns entes políticos necessitam de minirreformas administrativas que podem ser monitoradas pelo Judiciário com auxílio do Ministério Público, Defensoria Pública e demais atores, a partir de amplo diálogo institucional a fim de legitimar a intervenção judicial na estrutura pública.

**Palavras-Chave:** violação de direitos; servidores públicos; processo estrutural.

## **ABSTRACT**

The central question of this research is: does the endemic violation of the rights of civil servants in Direct Administration by the Public Authority itself constitute a structural problem? Do such violations give rise to mass litigation, overwhelming the Judiciary and compromising jurisdictional activity? If these answers are affirmative, can the use of structural litigation restore compliance, ensure rights, and reduce mass litigation? The first objective is to analyze the state of non-compliance affecting Public Administration when it fails to uphold existing laws and violates the rights of Executive Branch civil servants. At this stage, we will focus on the constitutional aspect, examining the legislative initiative's competence and identifying the frequent violators of these laws. In a second phase, we will study the origins of structural litigation and demonstrate that this procedural mechanism is justified and validated by the most relevant traditional theories on jurisdiction and procedure in Brazil, namely the instrumentalist school and the constitutional model of procedure. Thus, we will identify a problem and validate a possible legal solution through institutional dialogue and participatory due process. Finally, we will correlate the identified endemic violation, qualifying it as a structural problem that leads to collective disputes, with structural litigation as a mechanism for restoring an ideal state of affairs, capable of reducing mass litigation and, consequently, unblocking the Judiciary for the adjudication of other matters. Some political entities require minor administrative reforms that can be monitored by the Judiciary with the support of the Public Prosecutor's Office, the Public Defender's Office, and other relevant actors through broad institutional dialogue to legitimize judicial intervention in public administration.

**Keywords:** violation of rights; public servants; structural process.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>176</b>
<b>2 DIREITOS DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL, COMPETÊNCIA DE INICIATIVA PARA PROJETOS DE LEI E REGULAMENTAÇÃO LOCAL .....</b>	<b>298</b>
<b>2.2 DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS DE SERVIDORES PELO PODER PÚBLICO: CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE DESCONFORMIDADE .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 DEMANDAS REPETITIVAS E LITIGÂNCIA PREDATÓRIA .....</b>	<b>47</b>
<b>3 ORIGEM, JUSTIFICATIVA E VALIDAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1 CONTEXTO SOCIAL E ORIGEM DAS DECISÕES ESTRUTURANTES: CASO <i>BROWN V. BOARD OF EDUCATION II</i> .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2. JUSTIFICATIVA E VALIDAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL .....</b>	<b>73</b>
<i>3.2.1 Justificativa do processo estrutural brasileiro a partir do instrumentalismo .....</i>	<i>76</i>
<i>3.2.2 Validação do processo estrutural de acordo com o modelo constitucional de processo .....</i>	<i>84</i>
<b>4 USO DO PROCESSO ESTRUTURAL DIANTE DA VIOLAÇÃO ENDÊMICA DE DIREITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>95</b>
<b>4.1 VIOLAÇÃO DE DIREITOS DE SERVENTUÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA PELO PODER EXECUTIVO: UM PROBLEMA ESTRUTURAL .....</b>	<b>101</b>
<b>4.2 LITÍGIOS ESTRUTURAIS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO E O RECONHECIMENTO DE UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL, DESCONFORME OU NÃO IDEAL.....</b>	<b>106</b>
<b>4.3 O COMPROMISSO SIGNIFICATIVO COMO OPÇÃO DE RESGATE DO ESTADO IDEAL DE COISAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM LEGADO SUL-AFRICANO .....</b>	<b>118</b>
<b>4.4 BREVE ESTUDO DE CASO À LUZ DO PROJETO DE LEI DO SENADO FEDERAL Nº 3/2025 .....</b>	<b>124</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>138</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Estudos relacionados ao processo estrutural têm surgido com larga escala no mundo acadêmico, e, em menor frequência, aplicado no âmbito do Poder Judiciário. Questionamentos sobre ativismo judicial, controle judicial de políticas públicas, relativização do princípio da separação de poderes afloram nesses trabalhos que tratam de uma tutela jurisdicional complexa, não tão nova e pouco explorada.

Diante de infundáveis discussões sobre o tema, sobretudo envolvendo um aparente conflito entre o Poder Executivo, responsável por formular e implementar políticas públicas no uso do poder discricionário, e o Poder Judiciário, garantidor da força normativa dos direitos fundamentais, encontra-se o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, que, de alguma forma, impõe aos juízos se manifestar sobre tais questões quando provocados.

Como dito alhures, o processo estrutural não é uma novidade no sistema jurídico nacional e alienígena, mas, no Brasil, tem se limitando praticamente a casos apresentados perante o Supremo Tribunal Federal em Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais. Quando detectamos um processo estrutural em âmbito estadual, geralmente o vemos com outra roupagem, ainda que com contornos estruturais, como nas atuações do Ministério Público Estadual ou da Defensoria Pública em ações coletivas.

Talvez, a inexistência de uma legislação específica regulamentando o processo estrutural e a falta de experiência de magistrados e servidores na lida do tema sejam causas que contribuem para o pouco uso dessa fantástica ferramenta que pode ser utilizada para dar soluções jurídicas prospectivas para problemas complexos que afetam a sociedade.

Neste trabalho em específico, estudaremos os direitos de servidores públicos da Administração Direta, sobretudo de alguns municípios do Estado do Ceará, que são reiteradamente violados pelo próprio poder ao qual estão vinculados, sendo, esta violação endêmica, um problema estrutural, e ofereceremos um remédio processual que o solucione de modo que implique na redução da litigância de massa. Por essa razão, a tradicional técnica binomial de adjudicação de direitos, para essa finalidade específica e imediata, não se adequa, devendo ser utilizado outro mecanismo.

A presente dissertação busca apresentar, na prática, soluções novas, mas não inéditas, no âmbito local, a problemas detectados na estrutura burocrática da Administração Direta quando viola indiscriminadamente direitos que tocam os servidores públicos. A distância entre as violações em pequenos municípios e o Supremo Tribunal Federal incompatibiliza o uso de Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais para tal finalidade, devendo o Poder Judiciário local atuar em casos que exijam uma reestruturação do Estado a fim de que sejam cumpridas leis vigentes e respeitados direitos adquiridos.

Antes de apresentar a metodologia adotada e a estruturação deste trabalho, é importante alertar aos leitores e a banca examinadora sobre o que este trabalho não tratará. A perspectiva do presente estudo será a partir do processo e se sustentará em dois pilares importantes da ciência processual que justificará e validará o processo estrutural: a teoria instrumentalista e o modelo constitucional de processo.

Apesar de explorar experiências estrangeiras, como no caso *Brown v. Board of Education II*, quando se discutiu pela primeira vez medidas estruturantes nos Estados Unidos, a inauguração da expressão “estado de coisas inconstitucional” na Colômbia e a experiência sul-africana do “compromisso significativo”, a presente dissertação não focará no Direito comparado. O estudo perpassa por essas experiências, mas tem como foco a aplicação do processo estrutural no sistema jurídico brasileiro, não no Supremo Tribunal Federal, mas, sim, nos tribunais locais, sobretudo no 1º grau de jurisdição.

Quanto ao marco teórico que será utilizado no presente trabalho, partiremos de estudiosos da ciência processual que desenvolveram o tema na Europa, desde o jurista alemão Oskar von Bülow até os italianos Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera, passando, no Brasil, pelo expoente da Faculdade do Largo do São Francisco, Cândido Rangel Dinamarco, até o entusiasta do processo moderno Freddie Didier Júnior. Notaremos, ainda, que no âmbito do processo estrutural, as principais bases teóricas orbitam em torno da rica obra de Edilson Vitorelli e das excelentes contribuições de Mateus Casimiro no Direito comparado.

Quanto à metodologia a ser adotada nos limitamos a tradicional análise bibliográfica e estudo de casos, trazendo, todavia, experiências de outras sociedades e do direito alienígena, sem, contudo, realizar um estudo jurídico comparativo. Alguns

precedentes dos Estados Unidos, da Colômbia e da África do Sul são apresentados como exemplos que deixaram importantes legados para o processo estrutural e que vêm sendo recepcionados pelo direito brasileiro, inclusive nos Projetos de Lei ainda em trâmite legislativo.

Por último, e não menos importante, mostra-se salutar apresentar a estrutura de nossa pesquisa, a partir do capítulo 2, que começa tratando dos direitos de servidores públicos da Administração Direta no Sistema Jurídico Brasileiro e seu descumprimento pelo poder público, focando na previsão constitucional, na competência de iniciativa para projetos de lei e na regulamentação local desses direitos.

Nosso intuito no capítulo inicial será demonstrar que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo referente a Projetos de Lei que regulamentem direitos de servidores da Administração Pública e que, portanto, por coerência, devem ser respeitados pela estrutura burocrática estatal a qual estão vinculados.

Em seguida, demonstraremos que o descumprimento de direitos de servidores da Administração Direta pelo poder público caracteriza um claro estado de desconformidade, que guarda diferenças com o estado de coisas inconstitucional inaugurado pela Corte Constitucional Colombiana, mas que, tal como aquele, reclama uma reestruturação da burocracia estatal.

Neste momento, destacaremos as consequências do problema estrutural, que decorre da violação endêmica de direitos de servidores públicos, no âmbito do Poder Judiciário, que implica em litigância de massa, e que, de certa forma, trava a atividade jurisdicional. Diante da distribuição de inúmeras ações repetidas, algumas predatórias, em curto espaço de tempo às unidades judiciárias, os juízos não conseguem dar vazão aos processos que recebem, inviabilizando a prestação jurisdicional ou, pelo menos, afetando a duração razoável do processo.

No capítulo 3 nos aprofundaremos no processo estrutural, passando por sua origem, nos Estados Unidos, no caso *Brown v. Board of Education II*, trazendo um panorama sobre a sociedade norte-americana pós-Guerra Civil, abordando as condições segregacionistas impostas aos afro-americanos e as medidas estruturantes criadas e impostas pelos membros da Suprema Corte dos EUA no processo de

dessegregação.

A partir desse momento histórico, o processo estrutural ganhará visibilidade no cenário internacional, que, de alguma forma, passa por problemas semelhantes na implementação de políticas públicas, muitas vezes, coincidentemente, relacionadas ao sistema carcerário. Por inexistir legislação específica regulamentando o processo estrutural, nos preocupamos em, antes de oferecer uma solução amparada nessa ferramenta, justificar e validar o processo estrutural, a partir da ciência processual em desenvolvimento.

Para tanto, voltaremos à origem do direito processual, quando ainda vigorava a teoria imanentista, passando pela fase de desconexão entre direito material e processual, pela teoria abstrativista, chegando ao instrumentalismo, que, no Brasil, teve como grande expoente o professor Cândido Rangel Dinamarco. Para ele, o sistema processual não gravita em torno da ação ou dos direitos subjetivos materiais, mas sim da jurisdição, como fenômeno político e social, e não apenas jurídico, com foco na pacificação e educação social.

Na teoria instrumentalista de Dinamarco, o juiz deveria buscar alcançar os escopos metajurídicos do Estado mirando na pacificação com justiça, o que, defendemos, justificaria a intervenção judicial por meio do processo estrutural a fim de reeducar a sociedade, ou, em palavras mais técnicas e relacionadas ao objeto do estudo, reestruturar a burocracia estatal.

Em seguida, nos preocuparemos em validar o processo estrutural na medida em que não basta que seja justificado para alcançar os escopos metajurídicos do Estado, devendo, para que tenha legitimidade, adequar-se ao conceito de democracia deliberativa. Desta forma, somente a partir do diálogo institucional, da participação efetiva, da publicidade e da justificação, poderia uma medida estruturante ser válida. Portanto, a ampla e irrestrita participação dos sujeitos submetidos aos efeitos do provimento final, em sua construção dialógica e colaborativa, seria a viga mestra validante da decisão estrutural.

Por último, ingressando no capítulo 4, resolvemos, após tratar da origem, justificativa e validação do processo estrutural, estudar mais a fundo o problema estrutural e os litígios que deles decorrem. Neste momento, analisaremos os litígios estruturais no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará e apresentaremos o

processo estrutural como uma solução eficiente contra a violação de direitos de serventuários da Administração Direta pelo poder público.

Finalmente, dissertaremos sobre possíveis medidas estruturantes a serem adotadas pelo Poder Executivo por meio da implementação de planos de ação com base na dialogicidade institucional e no contraditório participativo, a exemplo da experiência do compromisso significativo sul-africano, arrematando com um estudo de caso proposto à luz do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, ainda em análise enquanto finalizávamos esse trabalho.

Na hipótese, analisaremos um caso que reflete a violação de um direito previsto na legislação vigente do Município de Deputado Irapuan Pinheiro, escolhido aleatoriamente, apresentando o possível procedimento a ser tomado pelo juízo para lidar com o problema estrutural e obter uma solução consensual com o engajamento de todos os atores envolvidos no litígio e participação do Ministério Público ou Defensoria Pública, diante da experiência em lidar com litígios coletivos, sob monitoramento judicial.

## **2 DIREITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

Os entes públicos, assim como qualquer estabelecimento de direito privado, necessitam de pessoal para realizar suas atividades meio e fim<sup>1</sup>, cuja previsão e regulamentação se encontram no ordenamento jurídico pátrio. No caso da Administração Pública em geral, ela visa a exercer competências definidas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional com o intuito de prestar um serviço público eficiente aos administrados por meio da atuação de seu quadro de servidores e colaboradores, além de parceiros e conveniados. Conforme leciona Novelino (2021), o Estado, para desempenhar suas funções constitucionais e promover o bem comum, se utiliza de um conjunto de pessoas que agem em seu nome, no intuito de atender o interesse público, e, por essas razões, são denominadas de agentes públicos<sup>2</sup>.

Para tanto, as pessoas jurídicas de direito público devem, em regra, publicar editais de concurso público de provas e títulos para selecionar servidores efetivos<sup>3</sup> que venham a compor seu quadro, e que podem, concomitantemente, exercer funções de confiança ou ocupar cargos em comissão, nos casos, condições

---

<sup>1</sup> O conceito das atividades fim e meio é relativo e deve ser entendido de acordo com o que estabelece e define o objeto principal da pessoa jurídica. Assim, a atividade-meio abrange serviços necessários ao seu funcionamento, mas sem relação direta com sua atribuição principal, enquanto a atividade-fim caracteriza a atuação principal da pessoa jurídica expressa no contrato social, se empresa privada, ou nas normas jurídicas que definem a competência, no caso da Administração Pública.

<sup>2</sup> Agentes públicos são pessoas físicas que exercem, de forma permanente ou transitória, com ou sem remuneração, uma função pública em nome do Estado ou de entidades que integram a administração pública. O conceito abrange servidores estatutários, empregados públicos, agentes políticos, militares, particulares em colaboração com o poder público e aqueles que atuam sob vínculo temporário, cuja base normativa se encontra no art. 2º da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade administrativa): consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>3</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”;

e percentuais mínimos previstos em lei, destinados à atribuições de direção, chefia e assessoramento<sup>4</sup>.

Admite-se, ainda, a nomeação de pessoas comprovadamente qualificadas, alheias ao quadro de servidores efetivos, para ocupar os cargos em comissão residuais, ou seja, aqueles não ocupados por servidores efetivos<sup>5</sup>. Outrossim, em situações excepcionais, visando atender necessidades temporárias da Administração, mediante processo seletivo simplificado, pode a Administração contratar colaboradores minimamente qualificados para atender eventual necessidade transitória que acometa o Poder Público.

Esta última hipótese, que trata de contratação temporária, encontra amparo no texto constitucional, precisamente o inciso IX do art. 37<sup>6</sup>, o qual remete ao legislador ordinário a definição de tais hipóteses excepcionais, quando autoriza que a lei local estabeleça os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Assim, consideradas a eficácia limitada do dispositivo e a autonomia do ente federativo, a norma constitucional remete a cada um deles (entes federativos) o poder de legislar sobre os casos de contratação por prazo determinado, inclusive observando suas necessidades locais<sup>7</sup>.

Além desses casos mais comuns de vínculo entre servidores ou colaboradores e o poder público, existem novas figuras, tais como os estagiários de

---

<sup>4</sup> “V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”;

<sup>5</sup> A função de confiança exige vínculo efetivo, ainda que o servidor não seja do mesmo órgão, enquanto o cargo comissionado não exige vínculo efetivo e pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos devem ser preenchidos por servidores efetivos. Outra diferença relevante é que os atos de provimento e desprovimento da função de confiança são designação e dispensa, respectivamente, enquanto para o detentor de cargo em comissão, tais atos administrativos são chamados de nomeação e exoneração.

<sup>6</sup> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

<sup>7</sup> Nesse sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2024.

graduação/pós-graduação ou residentes jurídicos, os quais, apesar da importância na estrutura estatal mais recente, não serão objeto do presente estudo.

Portanto, os direitos que tocam a figura dos servidores públicos e demais colaboradores dos poderes constituídos encontram, inicialmente, guarida no texto constitucional, precisamente em seu art. 39, o qual dispõe que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”<sup>8</sup>.

Não importa se essas pessoas possuem vínculos permanentes ou eventuais<sup>9</sup>, bastando que exerçam funções estatais mediante algum laço com a Administração Pública Direta das entidades estatais ou suas autarquias ou fundações de direito público, razão pela qual, em qualquer hipótese, gozarão de direitos que estejam previstos no ordenamento jurídico.

Nesta toada, o constituinte originário, considerando que o Estado é um ente dotado de autonomia, atribuição de competências, direitos e obrigações, entregou a cada um dos entes federativos o poder de estabelecer o regime jurídico a ser adotado, que pode ser estatutário<sup>10</sup> ou celetista<sup>11</sup>, a depender da natureza da relação jurídica que mantém com a entidade de direito público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello *apud* Araújo (2007), o intuito foi o de evitar que pudesse existir, na mesma esfera governamental, um regime jurídico

---

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2024.

<sup>9</sup> A exemplo, podemos falar dos agentes particulares em colaboração com o Estado, que são pessoas físicas, sem vínculo empregatício com o Estado, que exercem função pública sob diversas formas.

<sup>10</sup> O regime estatutário é adotado para as entidades cujos servidores públicos são titulares de cargos públicos estabelecidos em lei especial de cada entidade de direito público, denominadas estatutos funcionais.

<sup>11</sup> O regime celetista é adotado para as entidades cujos servidores públicos são ocupantes de empregos públicos sob regime instituído pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, e que terão sua relação jurídica advinda de contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, com eventuais alterações, e legislação trabalhista correlata. Como ensinam Gustavo Scatolino e João Trindade (2019, p. 470), “A relação jurídica é de natureza contratual, ou seja, o Estado e o agente público celebram efetivamente contrato de trabalho, não é a lei que estabelece substancialmente a relação entre o agente e a Administração, sem sim o contrato. Nessa hipótese, para modificar-se a relação estabelecida inicialmente, é necessária a alteração do contrato firmado”.

de pessoal para a administração direta e outro para as entidades que integram a administração pública indireta, como autarquias e fundações públicas. Assim, foi proposto que, em cada esfera de governo, a administração direta, as autarquias e fundações públicas tivessem, entre si, o mesmo regime jurídico de pessoal; ou seja, um 'regime único' para administração direta e indireta no que concerne ao pessoal, mas não necessariamente igual para todos os servidores.

É importante consignar dois pontos importantes acerca do regime jurídico único. Primeiro que, independente das nuances entre os regimes jurídicos, servidores públicos estatutários e celetistas estão submetidos a algumas regras e princípios constitucionais comuns, a exemplo da obrigação de se submeterem previamente a concurso público de provas ou provas e títulos, teto remuneratório do funcionalismo público e vedação de acumulação de cargos, ressalvas as hipóteses permitidas pelo texto constitucional.

O fim da obrigatoriedade do regime jurídico único previsto no art. 39 do texto constitucional vigorou até o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998<sup>12</sup>. A PEC nº 173-A/1995<sup>13</sup>, que se insere na chamada *reforma do aparelho do estado*, foi enviada pelo ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional e resultou na seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

A PEC da reforma administrativa, como ficou conhecida, alterou o art. 39 da Constituição Federal de 1988, especificamente quanto a supressão da exigência de instituição, no âmbito de cada ente federativo, de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 27 out. 2024.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-173-1995-cd>. Acesso em: 27 out. 2024.

Essa sistemática trazida pela EC nº 19/1998, foi preservada até o momento em que o Supremo Tribunal Federal, em 2 de agosto de 2007, deferiu medida cautelar na ADI nº 2.135-4<sup>14</sup>, considerando formalmente inconstitucional a reforma aludida<sup>15</sup>. Os Ministros concederam liminar para suspender, com eficácia *ex nunc*<sup>16</sup>, o processo de reforma, o que tornou possível a adoção de regimes jurídicos distintos, mas, apenas, em órgãos distintos. Ou seja, voltou a valer a regra de que uma entidade estatal não poderia adotar regimes jurídicos distintos, estatutário e celetista, simultaneamente, para seus servidores públicos, a depender das prerrogativas da carreira.

A título de exemplo emblemático do período em que vigorou a alteração do art. 39, temos a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000<sup>17</sup> – promulgada, portanto, entre 1998, ano da Emenda Constitucional nº 19, e 2 de agosto de 2007, data de deferimento da medida cautelar, período este sem imposição do regime jurídico único – que tratava da gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras. A referida norma previa que as relações de trabalho nas autarquias especiais seriam regidas

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>. Acesso em: 27 out. 2024.

<sup>15</sup> Na oportunidade, a redação trazida pela emenda constitucional nº 19 e que havia suprimido a exigência de regime jurídico único, não teria sido aprovada na forma prevista no § 2º do art. 60 da Constituição Federal de 1988, que exige aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados, pelo quórum mínimo de 3/5 (três quintos), pois a Câmara dos Deputados teria aprovado a nova redação para o art. 39, caput uma só vez, e não duas como exige a Constituição, recaindo em inconstitucionalidade formal.

<sup>16</sup> Em 2021, a relatora da ação, Min. Carmen Lúcia, considerou que houve irregularidades graves no processo legislativo que alterou o regime jurídico dos servidores públicos, uma vez que a proposta de emenda constitucional foi rejeitada em primeiro turno na Câmara dos Deputados e, mesmo assim, reintroduzida em segundo turno, prática que a ministra classificou como uma manobra para burlar o processo constitucional, ratificando a medida cautelar que teve o seguinte acórdão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão – como é próprio das medidas cautelares – terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007.

<sup>17</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19986.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19986.htm). Acesso em: 30 out. 2024.

pela Consolidação das Leis Trabalhistas. O art. 1º<sup>18</sup> da referida norma foi objeto da ADI nº 2.310<sup>19</sup>, no Supremo Tribunal Federal, cujos membros entenderam, em sede cautelar, que as agências reguladoras prestam serviço essencial e típicos do estado, e, nessa situação, suas carreiras não poderiam ser regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas. Por fim, a ação direta de inconstitucionalidade acabou restando prejudicada porque a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, revogou o art. 1º da Lei das Agências Reguladoras.

Portanto, desde o deferimento da medida cautelar na ADI nº 2.135-4, independentemente do regime jurídico adotado pela entidade de direito público, que, como já analisado acima, pode ser estatutário ou celetista – mas nunca ambos simultaneamente na estrutura da mesma pessoa jurídica de direito público – os servidores públicos, detentores de cargos ou empregos públicos, submeter-se-ão aos mesmos princípios constitucionais comuns e de direito administrativo, bem como à forma de construção do regime jurídico e planos de cargos, carreiras e vencimentos, por exemplo.

Contudo, no curso da escrita dessa dissertação, a ADI nº 2.135-4, tomou outro rumo. O Min. Gilmar Mendes abriu divergência pela improcedência da ação, ao entender que a aprovação da redação final pela Comissão Especial e pelo Plenário da Câmara dos Deputados respeitou as normas regimentais e não justificaria intervenção judicial.

Na oportunidade, o decano do Supremo Tribunal Federal, designado ao final do julgamento para redigir o acórdão<sup>20</sup>, foi seguido pelos ministros Nunes

---

<sup>18</sup> As Agências Reguladoras terão suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público.

<sup>19</sup> <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=2310>. Acesso em: 30 out. 2024.

<sup>20</sup> O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e, tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, atribuiu eficácia *ex nunc* à presente decisão, esclarecendo, ainda, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 6.11.2024.

Marques, Flávio Dino, Cristiano Zanin, André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso. No julgamento, afastou-se eventual vício formal no processo legislativo quando o texto foi aprovado em segundo turno na Câmara, considerando que houve apenas uma ordem diferente da redação aprovada em primeiro turno, o que configurou um deslocamento do dispositivo sem alteração relevante da redação definida pelos parlamentares.

O Tribunal Pleno atribuiu eficácia *ex nunc* à presente decisão, ou seja, aplicar-se-á apenas para futuras contratações, sendo vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários. Portanto, atualmente, considerando o resultado do julgamento da ADI nº 2.135-4, permite-se que servidores possam ser contratados tanto com vínculo celetista quanto pela via estatutária, dentro da mesma estrutura orgânica de uma entidade estatal. Os desdobramentos desta decisão ainda serão experimentados no serviço público, de modo que precisamos aguardar para testemunhar o comportamento dos diversos entes públicos em relação a forma de contratação de empregados públicos ou investidura de seu quadro de pessoal, mas, certamente, o contrato de trabalho deverá ser amplamente explorado.

A sociedade tem questionado a estabilidade no serviço público prevista no art. 41 da Constituição Federal de 1988<sup>21</sup>, sobretudo para cargos cujas funções não implicam em atividades típicas de estado, acerca da dificuldade de aplicar penalidades, como demissão, em servidores que incorrem em ilícitos administrativos graves ou com desempenho insuficiente.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) argumenta que a estabilidade, ao tornar o desligamento do servidor um processo burocraticamente complexo, pode incentivar a acomodação e a baixa produtividade. Para ele, o modelo atual não distingue adequadamente os servidores de alto desempenho daqueles que apresentam condutas inadequadas, comprometendo a eficiência administrativa.

---

<sup>21</sup> São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 out. 2024.

Portanto, optar pela legislação trabalhista, menos burocrática em certos aspectos, é algo que deve atrair os entes políticos, sobretudo para empregos que exigem menor qualificação, motivo pelo qual acreditamos que o regime de emprego público deverá ser explorado no âmbito da Administração Pública a partir das alterações trazidas pela EC nº 19/1998.

Como vimos até este momento, a matéria, em termos gerais, encontra-se prevista no texto constitucional, na parte que trata da organização do Estado, especificamente no capítulo dedicado à Administração Pública. Porém, a regulamentação específica de temas ligados aos servidores públicos ficou sob encargo de cada ente político, pois, além de autonomia, presume-se que os gestores conhecem as necessidades de cada unidade federativa e as respectivas receitas para custeio, o que exploraremos adiante.

## **2.1 Previsão constitucional, competência de iniciativa para projetos de lei e regulamentação local**

Mais uma vez o constituinte, que dentre outras inúmeras funções, preocupou-se em organizar a estrutura do Estado, dedica passagens do texto constitucional especificamente aos servidores públicos. O § 1º do art. 39, estabelece que “[a] fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos”.

Tais particularidades dos cargos e da respectiva remuneração só podem ser aferidas no caso concreto pelo ente de direito público que pretende criar ou organizar as carreiras de seu quadro de servidores. União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios têm autonomia e capacidade de avaliar a natureza e quantidade de cargos ou funções públicas a serem criadas para atender a demanda de serviços públicos oferecidos à população.

Outrossim, a composição remuneratória inicial, bem como o avanço na carreira, através de progressões e demais direitos, somente poderá ser avaliada, também, pela Administração Pública local, por questões orçamentárias e fiscais, por

exemplo. Portanto, o texto constitucional, acertadamente, traçou regras gerais e princípios constitucionais a serem observados, deixando ao gestor de cada unidade da federação decidir todas as questões que tocam os servidores, balizados, ainda, pelo princípio da legalidade<sup>22</sup>, em decorrência da indisponibilidade do interesse público aliado a sua supremacia sobre o interesse privado.

Vale salientar que, para a organização da estrutura de cargos e carreiras dos servidores públicos, deve o ente estatal respectivo observar os primados da impessoalidade<sup>23</sup>, moralidade jurídico-administrativa<sup>24</sup>, publicidade<sup>25</sup> e eficiência<sup>26</sup>, atendendo, ao fim e ao cabo, os demais princípios centrais e periféricos dispostos no texto constitucional.

---

<sup>22</sup> O art. 37 da Constituição Federal de 1988, faz referência ao regime jurídico-administrativo e traz cinco princípios constitucionais da Administração, estabelecendo expressamente que qualquer dos poderes da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos primados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros que se encontram implícitos e dispersos no texto constitucional.

<sup>23</sup> O princípio da impessoalidade tem dois vieses. Ele voltado para o serviço público prestado pelo servidor, para que exerça suas funções sem distinção para com o administrado, assim como para evitar promoção pessoal. Inclusive, o §1 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, traz a seguinte orientação: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

<sup>24</sup> A moralidade administrativa pode ser interpretada por um padrão de conduta a ser observado por todos que desempenham funções públicas, ainda que provisoriamente, bem como na vedação de condutas condenáveis, como troca de favores usando a máquina pública, a vedação ao nepotismo ou favorecimento de parentes no âmbito da Administração Pública. Inclusive, acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante nº 13, que proíbe a nomeação de parentes de autoridades ou servidores públicos para cargos de confiança, comissão ou função gratificada na administração pública. Vejamos sua redação: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

<sup>25</sup> Exige-se não só a publicação dos atos administrativos, mas, mais ainda, que a atividade administrativa seja transparente e visível a qualquer pessoa do povo, podendo ser requeridas informações públicas a qualquer momento, tendo, a Administração, o dever de fornecê-las, inclusive com a garantia dada a qualquer pessoa de apresentar requerimento ou representar aos Poderes Públicos em defesa de direitos e contra abusos de autoridade.

<sup>26</sup> O princípio da eficiência pode ser apresentado de dois aspectos distintos, qual seja o melhor desempenho, individual e coletivamente, das atribuições do servidor, assim como o modo de organizar e estruturar as carreiras que integram a Administração Pública, a fim de alcançar os melhores resultados possíveis, indo ao encontro do que conhecemos atualmente por Administração Gerencial.

Neste trilhar, o constituinte originário conferiu ao Presidente da República a competência para dispor sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, no âmbito da União<sup>27</sup>. Ao estabelecer que o Presidente da República pode dispor de tal prerrogativa, o texto constitucional, em outras palavras, fixou a competência de iniciativa para apresentar projetos de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, assim como todo e qualquer aumento remuneratório.

A Constituição Federal de 1988, vai mais além e determina que a organização administrativa<sup>28</sup>, matérias que tocam os servidores públicos<sup>29</sup>, inclusive seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, também serão de competência do Presidente da República, e, qualquer projeto de lei que verse sobre tais matérias, deve ser iniciado pelo Chefe do Poder Executivo, e, só então, encaminhado ao Legislativo para ser submetido ao devido processo legislativo.

Como dito outrora, o constituinte originário estava atento ao fato de que apenas o Chefe do Executivo do ente público teria condições de reconhecer as necessidades da Administração, estabelecer sua estrutura administrativa, considerando cargos e funções a serem exercidas pelos servidores públicos que viessem a ocupá-las, bem como, determinar, diante das condições orçamentárias, quanto custaria aos cofres públicos sua força de trabalho, estabelecendo projeções e limites orçamentários.

Esse breve apanhado é um pequeno exemplo do quão complexo é o processo de construção e alteração da máquina administrativa, a partir da análise das receitas, considerando as transferências obrigatórias e voluntárias<sup>30</sup>, e despesas,

---

<sup>27</sup> CF/1988, art. 61, § 1º, II, alínea “a”.

<sup>28</sup> CF/1988, art. 61, § 1º, II, alínea “b”.

<sup>29</sup> CF/1988, art. 61, § 1º, II, alínea “c”.

<sup>30</sup> As transferências obrigatórias e voluntárias são recursos financeiros que devem e podem, respectivamente, ser repassados entre entes federativos, como a União, os Estados-membros e Municípios, para a implementação de políticas públicas e ações governamentais, estando as primeiras previstas em leis ou na Constituição Federal, sem que haja qualquer decisão da autoridade pública sobre o repasse e as segundas no caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou

fixas e rotativas, fazendo uma previsão a longo prazo de quanto a pessoa jurídica de direito público poderá gastar com pessoal, a fim de respeitar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000<sup>31</sup>, também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, e orientações dos Tribunais de Contas<sup>32</sup> ao qual cada ente está submetido.

Para darmos o próximo passo, é de suma importância nos atentarmos para o fato de que todas as normas e princípios que tratamos até agora são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, ou seja, são aqueles de observância compulsória em seus textos constitucionais ou equivalentes, ainda que considerando sua auto-organização<sup>33</sup>, autolegislação<sup>34</sup>, autogoverno<sup>35</sup> e autoadministração<sup>36</sup>. Tal obrigação decorre do disposto no *caput* do art. 25 da Constituição Federal de 1988, que estabelece limites aos estados-membros<sup>37</sup>, sem desconstituir o princípio

---

de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Ainda acerca do tema, a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, possibilitou a retenção de transferência de recursos, outrora transferidos compulsoriamente; e a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, previu a suspensão de repasse de verbas federais ou estaduais aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios que descumprirem as regras limitadoras de despesa com pessoal. Evidencia-se, portanto, a importância dessas transferências no cenário federativo e a utilização desse mecanismo como forma de educar impositivamente entes que descumpram a Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>31</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 3 nov. 2024.

<sup>32</sup> A competência do Tribunal de Contas da União encontra previsão no art. 71 da Constituição Federal de 1988, e, dentre outras atribuições, podemos destacar, para os fins desse estudo, a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República; o julgamento das contas dos administradores e demais ordenadores de despesas; apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

<sup>33</sup> O *caput* do art. 25 da Constituição Federal de 1988, implicitamente autoriza que os estados-membros se organizem a partir da elaboração de suas próprias Constituições estaduais.

<sup>34</sup> Os estados-membros são dotados de poder legislativo próprio capaz de exercer suas competências legislativas.

<sup>35</sup> Os estados-membros elegerão o Chefe do Executivo e seus deputados, representantes do povo, assim como serão capazes de organizar um Poder Judiciário dotado de competência para exercer eventual controle de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, fortalecendo o sistema de freios e contrapesos – mecanismo de controle recíproco entre os poderes do Estado que tem o objetivo de garantir o equilíbrio entre eles.

<sup>36</sup> Como já dito outrora, os estados-membros, na pessoa do Chefe do Executivo, têm a capacidade de organizar sua estrutura administrativa, inclusive serviços públicos e seus servidores, notadamente no que diz respeito ao regime jurídico, a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório dos servidores públicos.

<sup>37</sup> O objetivo das normas de reprodução obrigatória não é retirar autonomia dos estados-membros e municípios, mas, sim, estabelecer os mesmos limites a todos os entes públicos. Não há hierarquia entre eles. Há, na verdade, uma distribuição de competências considerando critérios sociais e econômicos,

federativo: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

A expressão República Federativa do Brasil assentada no artigo que inaugura o texto constitucional surge como uma norma de organização da forma de Estado e de governo, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O elemento caracterizador essencial deste princípio é justamente a atribuição de soberania ao Estado, como ordem jurídica nacional, e de autonomia aos entes federados, consideradas as ordens jurídicas locais (SILVA, 2013).

A autonomia dos estados-membros e municípios parte de um conceito jurídico que permite a cada ente se autogovernar dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal de 1988, nos limites e restrições nela delineadas, nos sendo importante destacar o poder de elaborar e aprovar suas normas<sup>38</sup>, e de se respeitar a vontade do legislador após ingresso delas no ordenamento jurídico, o que é característico de um Estado Democrático de Direito. Portanto, podemos deduzir que as normas de observância obrigatória nada mais são do que regras de limitação da autonomia dos estados-membros, municípios e Distrito Federal que decorrem do texto constitucional, a fim de garantir a integridade do pacto federativo.

Voltando ao disposto no *caput* do art. 25 da Constituição Federal de 1988, que prevê a reprodução obrigatória de valores constitucionais nas normas que os Estados vierem a produzir, temos que a competência destes entes é exclusiva<sup>39</sup>, não cabendo a nenhum outro ente exercê-la, e residual, nos termos do § 1º: “São

---

que, no final das contas, acaba por reequilibrar os entes federativos ao mesmo tempo que impõe, uma vez que equilibrados, os mesmos limites constitucionais.

<sup>38</sup> Anderson Santos da Silva aponta que na literatura tradicional a autonomia encontra fundamento na capacidade de auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração, conferindo aos entes federados competência para exercer seu poder constituinte decorrente e editar sua própria legislação, nos limites constitucionais, sem que haja intromissão de outro ente.

<sup>39</sup> Um exemplo da competência exclusiva dos Estados é a possibilidade de instituir, mediante elaboração de lei complementar, a qual exige quórum qualificado, regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, a teor do disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988. Aliás, neste tema o texto constitucional não faz qualquer outra exigência a mais, bastando que seja observado o requisito legal: aprovação pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo, o que, no âmbito da União, se aplica a ambas as casas legislativas.

reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”. Ou seja, deve-se identificar, inicialmente, quais as competências legislativas reservadas a União e aos Municípios, para somente então, por exclusão, definir em caráter remanescente o que compete aos Estados.

Ao lado da competência legislativa exclusiva, existem, também, a concorrente, o que decorre do art. 24<sup>40</sup> da Constituição Federal de 1988, e a suplementar, que trata da possibilidade dos Estados de editar leis não gerais, ou, gerais, desde que a União não tenha exercido sua competência. Em o fazendo, a superveniência de lei federal suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Já no âmbito municipal, o art. 29 da Constituição Federal de 1988, traz as mesmas lições aplicadas aos estados-membros, estabelecendo que o município reger-se-á por lei orgânica atendidos os princípios estabelecidos no texto constitucional, bem como na Constituição do respectivo Estado, por força do princípio federativo da simetria<sup>41</sup>, além do poder de auto-organização.

Podemos concluir que os municípios, assim como os estados-membros, têm a prerrogativa de editar sua lei maior – que deve guardar compatibilidade material com as Constituições Federal e Estadual – assim como leis esparsas, cujas matérias

---

<sup>40</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”.

<sup>41</sup> O princípio da simetria é fruto das normas de observância obrigatória e como dever constitucional de que estados-membros e municípios obedeçam aos princípios fundamentais explícitos e implícitos dispersos no texto constitucional, tais como as regras de organização, a estrutura de governo, forma de aquisição e exercício de poder, e limites de sua própria atuação.

estejam previstas no art. 30<sup>42</sup> do texto constitucional, e, em se tratando de normas que versem sobre regime jurídico, fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório dos servidores públicos, por exemplo, a iniciativa recairá sobre a pessoa do Chefe do Poder Executivo, em simetria ao cargo de Presidente da República no âmbito federal.

Essa breve explanação acerca da competência constitucional de estados-membros, Distrito Federal e municípios, notadamente no que diz respeito a regime jurídico e direitos que tocam a figura dos servidores públicos, tem o intuito de deixar evidente a autonomia dos entes federados e a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar tais processos legislativos. Contudo, essa competência é exercida regularmente em todos os entes que integram a República Federativa do Brasil, mas, em diversos casos, o direito materializado na legislação local é reiteradamente desrespeitado.

Um registro dessas violações é a grande quantidade de processos envolvendo violação de direitos de servidores públicos que são protocolados regularmente no Poder Judiciário Federal, e, sobretudo, dos Estados. Além de outros motivos alheios a este estudo, muitas dessas causas florescem do reiterado descumprimento de leis legitimamente elaboradas e aprovadas pelos poderes constituídos, mas que esses próprios poderes não se preocupam em respeitá-las, reformá-las, ou, até mesmo, revogá-las, quando entender necessário.

---

<sup>42</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

O Relatório Analítico Justiça em Números 2024<sup>43</sup>, cuja base de dados remete ao ano correspondente, apresenta um estudo estatístico do Poder Judiciário acerca, dentre outros tópicos de classes, assuntos e temas de casos novos por tribunal. O Painel de Estatísticas permite monitorar os principais números do Judiciário em todos os tribunais do país, incluindo informações como tamanho do acervo, tempo de tramitação, número de processos conclusos, pendentes e baixados de cada assunto, a partir de dados extraídos do DataJud<sup>44</sup>.

No relatório aludido, quanto ao tema “direito administrativo e outras matérias de direito público”, há informação de que a Justiça Federal recebeu 631.208 casos novos, enquanto que na Justiça Estadual foram protocolados 2.187.464 processos, sem contar a Justiça do Trabalho, que teria recebido mais 807.678 reclamações no ano de 2024<sup>45</sup>. Destes casos, grande parte se refere a gratificações, adicionais e licenças-prêmio, desconsiderando as reclamações por horas extras quase que exclusivas da Justiça Especializada Laboral, responsável por 98% da demanda<sup>46</sup>. Vejamos o quadro analítico por assunto:

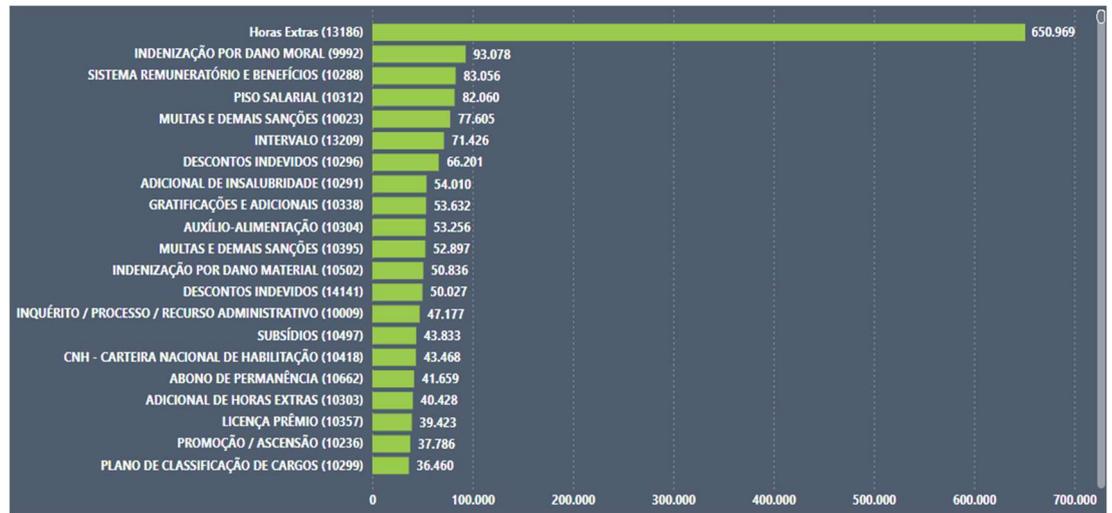
---

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em 3 nov. 2024.

<sup>44</sup> Fonte primária de dados do sistema de estatística do Poder Judiciário instituída pela Resolução nº 331/2020, disponibilizada nos sítios eletrônicos de todos os tribunais do país, conforme previsto na Resolução nº 333/2020.

<sup>45</sup> <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/> acessado em 27/02/2025.

<sup>46</sup> No ano de 2024, o Poder Judiciário recebeu 650.969 novas ações discutindo o pagamento de horas extras, e, desse montante, 939.714 reclamações foram ajuizadas perante à Justiça do Trabalho, totalizando 98% dos processos que discutem esse tema.



Destes números, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará recebeu 22.115 novos casos referentes ao assunto no ano de 2024 e mais 2.162 processos no ano de 2025<sup>47</sup>, destacando-se especificamente os assuntos progressão funcional, adicional por tempo de serviço e gratificações municipais específicas.

Se a competência para criar e instituir direitos relacionados aos assuntos mencionados por meio de lei se inicia na pessoa do Chefe do Poder Executivo, por força do disposto no inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela omissão e/ou descumprimento recai, também, sobre a pessoa do Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito do Município, o que decorre, como já explorado, do princípio da simetria constitucional.

Após sancionada uma lei que versa sobre direitos de servidores públicos, cuja iniciativa partiu do chefe do respectivo Poder Executivo, não pode a Administração Pública, contraditoriamente, negar vigência à norma, silenciando-a, ou mesmo praticar um ato ilícito com o intuito de dele se beneficiar posteriormente.

A respeito do tema, a doutrina tem entendido que tais condutas contraditórias configuram *nemo potest venire contra factum proprium e tu quoque*, institutos jurídicos de origem filosófica, que se aplicam às relações administrativas e ao Poder Público em juízo. Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2023), traz reflexões sobre

<sup>47</sup> Até o dia 27/02/2025, data da consulta/acesso.

a coerência na argumentação jurídica e sua importância para a segurança das decisões judiciais, condenando comportamentos contraditórios e desprovidos de boa-fé. Ambos os princípios reforçam a necessidade de coerência e lealdade no comportamento das partes nas relações jurídicas, bem como no processo judicial.

A Administração Pública, assim como partes privadas, tem o dever de observar a boa-fé objetiva nas relações materiais e processuais, vedando que opere comportamentos contraditórios com a intenção de prejudicar a parte contrária e/ou apenas se beneficiar. Scatolino e Trindad (2019) trazem em sua obra um interessante exemplo que versa sobre um litígio envolvendo responsabilidade civil estatal e que foi julgado perante o Superior Tribunal de Justiça<sup>48</sup>.

Na oportunidade, o Estado do Espírito Santo não realizou exame de balística em projétil que atingiu a vítima, quando, na condição de condutor do inquérito policial, tinha a obrigação de fazê-lo. Porém, mesmo inerte, alegou em seu favor a inexistência do referido exame para afastar a responsabilidade pelo fato, configurando nítido comportamento contraditório que ofende a boa-fé objetiva. Contudo, os integrantes da corte estavam atentos a manobra do Estado e afastaram a tese com fundamento na teoria do *venire contra factum proprium*, pois, se foi omissivo, não poderia se beneficiar de tal omissão.

Outro exemplo não muito incomum ocorre quando a Administração Pública publica um edital cujo objeto é a realização de concurso público para aumentar o quadro de servidores públicos necessários para atender as demandas do ente público, e, após finalização e homologação do certame, não convoca os aprovados dentro do número de vagas ofertadas. Acerca desta conduta contraditória, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 598.099, fixou a tese jurídica nº 161, de que “o candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previstas no edital possui direito subjetivo à nomeação”<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> REsp nº 1.236.412/ES, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 02.02.2012, DEe 17/02/2012.

<sup>49</sup> De acordo com Supremo Tribunal Federal, o candidato aprovado em concurso público dentro do número de vagas previsto no edital possui direito subjetivo à nomeação e o ato de provimento deve acontecer durante o prazo de vigência do certame. Já o Superior Tribunal de Justiça pacificou o

Há, ainda, a prática comum da Administração Pública de contratar servidores por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, muitas vezes remunerando o servidor com vencimento e vantagens pecuniárias que, somadas, ficam aquém do valor do salário-mínimo vigente à época<sup>50</sup>, e, ao fim do vínculo, alegam nulidade da contratação para não pagar direitos trabalhistas<sup>51</sup>.

Basta que analisemos o acervo processual de uma das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que especializou sua competência cível, para notar que grande parte dos processos recebidos é proveniente de litígios repetitivos que esbarram na estrutura burocrática dos Poderes Executivos estadual ou municipal.

Apesar de existirem leis válidas em vigor, propostas pelo Executivo, que tratam de direitos que tocam servidores públicos, o Poder Judiciário recebe centenas de ações cujas causas de pedir versam sobre o descumprimento injustificado de direitos legítimos de serventuários pela própria estrutura da Administração Pública. Esses descumprimentos não são pontuais, como, por exemplo, um erro isolado de contagem de tempo de serviço para fins de progressão na carreira ou para um servidor gozar licença-prêmio; uma contratação temporária que eventualmente não atenda ao

---

entendimento de que “não há falar em direito líquido e certo à nomeação se ainda houver tempo de validade do concurso, mesmo que o candidato esteja aprovado dentro do número de vagas, pois, em tais situações, subsiste discricionariedade à Administração Pública para efetivar a nomeação”.

<sup>50</sup> A vedação do pagamento de remuneração inferior ao salário-mínimo é um direito consagrado na Constituição Federal/1988, nos artigos 7º, IV, e 39, § 3º e a reiterada propositura de ações se insurgindo contra remuneração inferior ao salário-mínimo vigente levou o TJCE a editar a Súmula nº 47, que está em consonância com a Súmula Vinculante nº 16 do STF, e estabelece que o salário de um servidor público não pode ser inferior ao salário mínimo vigente no país, independentemente de sua jornada de trabalho.

<sup>51</sup> Sobre esse caso, especificamente, o Supremo Tribunal Federal, após apreciar milhares de casos que chegaram a corte constitucional, afetou a matéria em recursos extraordinários paradigmas, e, ao julgá-los, fixou teses jurídicas nos temas 612, 551 e 916, assim como a súmula vinculante nº 16. Tais teses de repercussão geral com força vinculante serão exploradas no capítulo 4, onde desenvolveremos o estudo de alguns casos que aportam no Poder Judiciário do Estado do Ceará e as possíveis soluções sugeridas com o uso do processo estrutural. Porém, podemos adiantar, desde já, que os Ministros do STF definiram critérios para a contratação temporária e previu direitos rescisórios aos servidores nos casos de contratação irregular, que viola os critérios aludidos, bem como para contratações regulares que transpassaram à ilegalidade por sucessivas renovações/prorrogações do ente contratante, desvirtuando a situação excepcional.

interesse público; remuneração de servidor de um mês específico inferior ao salário-mínimo vigente, o que gera um estado de desconformidade que será analisado no tópico seguinte.

## **2.2 Descumprimento de direitos de servidores da Administração Direta pelo poder público: caracterização do estado de desconformidade**

Conforme foi desenvolvido no subitem 2.1, o constituinte originário teve a preocupação de distribuir competências aos entes públicos, fortalecendo o princípio federativo e o estado democrático de direito, reservando aos Chefes dos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderes para deflagrar projetos de lei que versem sobre regime jurídico, bem como a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório das carreiras de servidores.

Na condição de Chefes do Poder Executivo, Presidente da República, Governadores dos Estados, Distrito Federal, e Prefeitos Municipais, são as pessoas responsáveis por analisar as necessidades locais e eventuais prerrogativas de cada categoria de servidor público, a exemplo das carreiras típicas de Estado, e escolher estrategicamente o regime jurídico a ser adotado, além de direitos que refletem na composição remuneratória dos servidores.

Para exercer tal múnus, o Chefe do Poder Executivo é assessorado por secretários de pastas, assessores, ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, além do quadro de servidores vinculados ao ente público. Por outro lado, associações de servidores e entidades sindicais agem pressionando a Administração Pública tentando garantir direitos e corrigir eventuais distorções, a partir de negociações que podem culminar em leis que beneficiem algumas categorias ou todos os servidores em alguma medida, quando, por exemplo são aprovados Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos.

Ao final deste trabalho de negociação, o Chefe do Poder Executivo envia um projeto de lei à respectiva Casa Legislativa para que os representantes do povo, vereadores, deputados estaduais ou federais, avaliem a proposta, deliberem sobre o tema, votem o texto, podendo modificá-los ou não, e aprovem ou rejeitem a matéria a

eles submetida<sup>52</sup>. Ou seja, o Chefe do Poder Executivo se limita a elaborar e enviar a proposta de projeto de lei em razão de sua competência constitucional, mas a aprovação ou rejeição da matéria cabe a outro poder, por força do princípio da separação de poderes e da atividade típica do legislativo.

Importante destacar que, eventuais alterações na Casa Legislativa – denominadas emendas parlamentares – no projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Executivo que impliquem em aumento de despesa são consideradas inconstitucionais, por força do disposto no inciso I do art. 63 da Constituição Federal de 1988<sup>53</sup>, por usurpação indireta de competência do Presidente da República, que deve observar o princípio da simetria constitucional. Da mesma forma, projetos de lei de iniciativa parlamentar que acarretem aumento de despesas ao Poder Público padecem de vícios de inconstitucionalidade, pelas mesmas razões anteriores.

Alerta Fernando Álvares Correia Dias (2009, p. 9) que “[a]o vedar aos parlamentares a iniciativa de leis relativas a pessoal, evita-se que representantes de categorias ou corporações atuem no sentido de atender interesses localizados”.

É possível, no entanto, que um parlamentar apresente emendas a projetos de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, desde que as alterações sejam pertinentes ao projeto original e não aumentem as despesas ou que o projeto retorne ao titular da competência para nova deliberação.

Ao final do processo legislativo, a lei aprovada retorna ao Chefe do Executivo, que tem a atribuição de sancionar, promulgar e fazer publicar o texto, bem como, se for o caso, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, conforme autoriza o inciso IV<sup>54</sup> do art. 84 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>52</sup> Essa cadeia de procedimentos representa, em apertada síntese, o que denominamos de devido processo legislativo, que é o conjunto de atos realizados pelos membros do parlamento investidos da função legislativa, de acordo com regras previamente estabelecidas que tem como objetivo elaborar normas jurídicas, tais como emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias e outros atos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal de 1988.

<sup>53</sup> “Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República”.

<sup>54</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

Todas essas etapas deixam mais evidente que, sendo o agente político competente para elaborar e enviar o projeto de lei a ser apreciado e eventualmente aprovado pelo Legislativo, o Chefe do Poder Executivo é o principal, senão o único, responsável pelos direitos de serventuários garantidos por leis que ingressam no ordenamento jurídico.

É natural esperar que, sendo o Chefe do Executivo o agente político responsável por apresentar as propostas que criam cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumentam remuneração dos servidores, a estrutura do poder que está sob sua hierarquia zele pela fiel execução das leis e demais atos normativos que materializam esses direitos.

Ora, se as leis que amparam direitos dos serventuários são, após estudo de impacto orçamentário, apresentadas pelo Poder Executivo, pelo princípio da boa-fé objetiva espera-se que a conduta dos agentes públicos que integram a estrutura de poder seja no sentido de fazer cumprir a vontade do legislador, que debateu e aprovou tais propostas.

Como o projeto de lei parte do Executivo é natural acreditar que a estrutura de poder esteja disposta a aplicar os direitos que decorrem do ato normativo, garantindo a vigência e efetividade dessas normas. Contudo, essa crença é, muitas vezes, abalada pela reiterada violação de direitos. Como dito alhures, não são descumprimentos pontuais ou acidentais, mas, sim, uma desconformidade estrutural dos agentes que atuam em nome da Administração Pública, como secretarias e órgãos consultivos.

Não é incomum aportar no Judiciário ações instruídas com requerimento não apreciado no âmbito administrativo, mesmo existindo dever constitucional da Administração para apresentar uma resposta em prazo razoável<sup>55</sup>. A título de exemplo, a Administração Pública Federal deve decidir no prazo de 30 (trinta) dias,

---

<sup>55</sup> CF/1988, art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” c/c inciso LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados o direito de petição e a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

com possibilidade de prorrogação motivada<sup>56</sup>, podendo cada ente definir suas próprias regras para processos administrativos.

Em outras situações, quando a Administração decide o requerimento, o respectivo órgão de consulta e assessoramento, dentre outras orientações, costuma (i) negar o direito do servidor ao arrepio da lei; (ii) alegar revogação do direito desconsiderando direito adquirido enquanto a norma esteve em vigor; (iii) apontar ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal para indeferir o pedido. Contudo, nenhuma dessas teses é capaz de justificar a negativa do direito previsto em lei e reivindicado pelo servidor.

Acerca do tema, é importante destacar que a Administração Pública não pode negar vigência a direito que toca servidor público derivado de determinação legal por suposta violação à Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>57</sup>, e, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite permitido, deve o ente público demonstrar que cumpriu medidas de contenção de despesas<sup>58</sup> previstas no mesmo diploma legal e no texto constitucional, tais como redução de cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis, e, até

---

<sup>56</sup> Segundo dispõem os artigos 48 e 49 da Lei nº 9.784, 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o Poder Público tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos, e, após encerrada a instrução, tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

<sup>57</sup> A título de exemplo paradigmático, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1.075), definiu que o poder público não pode deixar de conceder progressão funcional ao servidor que preenche os requisitos legais, mesmo que tenham sido superados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal. Na oportunidade, o órgão julgador entendeu que a progressão é direito subjetivo do servidor que decorre de previsão legal, encontrando-se entre as exceções dispostas no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

<sup>58</sup> Os §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988, dispõem que para o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, durante prazo nela fixado, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis. Se as medidas adotadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

mesmo, exoneração de servidores estáveis com direito à indenização proporcional aos anos de serviço<sup>59</sup>.

Partindo do corte epistemológico anunciado na introdução deste trabalho, que definiu a título de abrangência territorial do estudo o Estado do Ceará, reverberando no acervo do Poder Judiciário Estadual, discutiremos, a título de exemplo, um caso específico que se repete no âmbito das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça, cuja causa de pedir versa sobre violação à legislação que trata de direitos de servidores da Administração Direta do Município de Irapuan Pinheiro, em que o ente público alega respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na referida controvérsia<sup>60</sup>, os autores alegaram não recebimento do adicional por tempo de serviço pago sob a forma de anuênio, e requereram a implantação do direito previsto no art. 3º, inciso XIX, da Lei Municipal nº 1/1993<sup>61</sup>, que instituiu o Regime Jurídico Único para os Servidores Públicos da Administração Direta das Autarquias e Fundações Públicas.

O adicional em discussão encontra previsão nos artigos 47, 62, inciso II e 68, parágrafo único, da referida norma:

Art. 47. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias estabelecidas em Lei.  
(...)

Art. 62. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta lei, serão deferidas aos servidores as seguintes gratificações e adicionais; (...) III Adicional por tempo de serviço;  
(...)

Art. 68. O adicional por tempo de serviço é devido a razão de 1% (um por cento) por ano de serviço público efetivo, incidente sobre o vencimento que trata o art. 47.

Parágrafo único. O servidor fará jus ao adicional a partir do mês que completar o anuênio.

---

<sup>59</sup> O servidor estável que perder o cargo como última medida de contenção de despesa fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço e o cargo será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos, conforme disposto nos §§ 5º e 6º do art. 169 da Constituição Federal de 1988.

<sup>60</sup> Apelação / Remessa Necessária - 0051120-89.2021.8.06.0168, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES, 3ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 15/05/2023, data da publicação: 15/05/2023.

<sup>61</sup> Disponível em: <https://legislacao.camarairapuanpinheiro.ce.gov.br/detalhe/714/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

A lei se encontra em vigor<sup>62</sup> e regulamenta direito autoaplicável<sup>63</sup>, ou seja, prescinde da edição de qualquer outro diploma normativo para produzir seus efeitos, e, ademais, não estabelece condições especiais ou subjetivas para percepção do adicional nos termos nela prevista: a razão de 1% (um por cento) por ano de serviço público efetivo incidente sobre o vencimento-base.

Para negar o direito controvertido, o Município de Deputado Irapuan Pinheiro alegou que a concessão do direito, ainda que previsto em lei válida e vigente, desobedeceria aos artigos 16, 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o adicional foi criado “sem planejamento orçamentário e ausência de disponibilidade financeira”.

Ocorre que o direito deriva de determinação legal e o ente público não demonstrou ter cumprido qualquer das medidas de contenção de despesas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988, o que motivou a rejeição da tese de defesa e procedência do pedido com confirmação da sentença pelo colegiado de cúpula.

Esta causa de pedir se repetiu em diversas ações, e, em nenhum momento, foi apresentada uma justificativa contundente para o descumprimento do direito previsto na legislação local. Outrossim, o Chefe do Poder Executivo, diante de uma suposta situação de contingenciamento, jamais enviou projeto de lei revogando os dispositivos que amparam o direito ou cumpriu medidas de contenção de despesas. Ao contrário, a proposta<sup>64</sup> legislativa que alterou a Lei Municipal nº 1/1993, reiterou a

---

<sup>62</sup> No exemplo, a Lei Municipal nº 1/1993, foi alterada pela Lei Municipal nº 188/2012, mas o direito controvertido continuou sendo regulamentado sob o mesmo enfoque, o que se extrai da redação do inciso III do art. 59. Se a lei nova não revoga expressa ou tacitamente dispositivo previsto na lei derogada, o direito nela previsto é preservado.

<sup>63</sup> Norma jurídica autoaplicável ou de eficácia plena é aquela que entra em vigor imediatamente após a promulgação no ordenamento jurídico, sem depender de qualquer outro ato normativo posterior para surtir efeitos.

<sup>64</sup> Lei Municipal nº 188/2012, art. 59: Além do vencimento e das vantagens previstas nesta lei, serão deferidas aos servidores as seguintes gratificações e adicionais: [...] III - adicional por tempo de serviço.

vantagem pecuniária, preservando o adicional por tempo de serviço pago sob a forma de anuênio, que continua sendo sonogado.

São inúmeros os casos em que se verifica o descumprimento endêmico de direitos que tocam serventuários, notadamente daqueles que refletem vantagens pecuniárias que compõem a remuneração dos servidores públicos, conduta esta que é herdada pelos gestores públicos subsequentes. Não é uma prática isolada que afeta um ou outro servidor; são administrações comprometidas com a violação de direitos que emergem da legislação em vigor, implicando no enriquecimento ilícito do poder público em detrimento do servidor.

O Poder Público, que deveria zelar pela garantia da ordem pública e cumprimento das leis, acaba por violar reiteradamente direitos subjetivos dos servidores públicos garantidos por atos normativos legítimos iniciados pelo Chefe do Executivo e referendados pelo Poder Legislativo, inobservando o princípio da legalidade administrativa<sup>65</sup>, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Tal comportamento cria um estado de desconformidade revestido de ilegalidade que não é capaz de ser alterado com a atuação do Poder Judiciário consubstanciada no sistema binário de adjudicação de direitos<sup>66</sup> ao qual estamos acostumados a lidar.

Apesar de inflacionar o custo do direito<sup>67</sup>, em razão das despesas processuais agregadas, a judicialização ordinária de conflitos que decorrem do

---

<sup>65</sup> Segundo Vladimir da Rocha França (2014), o princípio da legalidade aplicado ao direito administrativo impõe que os administrados somente sejam obrigados a fazer ou deixar de fazer junto à Administração Pública, sem seu consentimento, caso lei adequada assim o determine. E, por outro lado, deve a Administração Pública observar a legislação vigente, pois deverá agir quando e nos termos que a lei determinar.

<sup>66</sup> O sistema binário de adjudicação de direitos é o modelo de resolução de conflitos tradicional no qual o Poder Judiciário decide entre duas posições antagônicas, autor e réu, conferindo o direito a uma das partes do litígio. Fundamentado na lógica do contraditório e da dialética processual, esse sistema pressupõe a existência de um vencedor e um vencido, sem espaço para soluções intermediárias ou negociações que adaptem a decisão às especificidades do caso concreto.

<sup>67</sup> (MASTRODI, ALVEZ, 2016) nos ensinam que os direitos não existem sem prestações estatais positivas tanto no que diz respeito a criação, pois dependem de um acervo normativo de vários níveis hierárquicos (leis, regulamentos, portarias, por exemplo), quanto na sua realização, por atuação de servidores públicos custeados pelo erário, por força da arrecadação de tributos.

descumprimento endêmico de leis pelo Poder Público parece não incomodar os gestores públicos, que transferem aos seus sucessores esse legado. Aliás, é possível que o sistema constitucional<sup>68</sup> de pagamento de créditos por meio da emissão de precatórios acabe por contribuir com essa prática, uma vez que, via de regra, o pagamento é realizado em administrações futuras.

Os entes públicos, ressalvada a União, que tem mais recursos e costuma honrar com mais brevidade dívidas decorrentes de decisões judiciais, viram na forma de pagamento de obrigações por meio de precatórios uma via oblíqua para financiar gastos públicos em detrimento de credores. O não pagamento de precatórios acaba transformando o valor devido numa espécie de empréstimo forçado (Florenzano, 2013). Essa prática é realizada até mesmo por entes com elevada receita, a exemplo do Estado de São Paulo, o que restou evidenciado pelo Ministro Marco Aurélio Mello na Intervenção Federal nº 2.915-5-SP; *verbis*:

Os requerentes pronunciaram-se salientando que o precatório objeto do pedido de intervenção, de n. 991/98 na ordem cronológica, não tem perspectiva de ser pago, de acordo com as informações do Procurador--Geral do Estado de São Paulo. Destacam que, nos últimos sete anos, não houve a quitação integral de nenhum precatório de natureza alimentar e que nada foi pago em relação aos precatórios dos anos de 1998, 1999, 2000, e 2001. (...)

Vê-se que a situação piorou a cada dia, perdendo os jurisdicionados a esperança na liquidação dos débitos da Fazenda e nutrindo sentimento contrário ao primado do Judiciário, à necessidade de respeito irrestrito às decisões imutáveis, não mais sujeitas a recurso. (...)

Imaginava-se, à época da promulgação da Carta de 1988, que haveria por parte dos Executivos um cuidado maior na assunção de dívidas, especialmente aquelas decorrentes de desapropriações. Ledo engano. Conforme consta das informações prestadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, os precatórios posteriores a 1988 continuaram alcançando, ano a ano, a casa do milhar, oscilando ente cinco e dez mil, isso apenas no Estado de São Paulo.

---

<sup>68</sup> Precatórios são requisições de pagamento expedidas por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça em que o processo tramitou para autorizar o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva em ações que são derrotadas municípios, estados-membros e União, assim como de autarquias e fundações. Ao receberem os depósitos das entidades devedoras, os tribunais responsáveis pelos pagamentos organizam listas, observando as prioridades e natureza do débito, nos termos do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

Essa preocupação foi se agravando em razão do reiterado descumprimento do texto constitucional, o que deu margem à apresentação de sucessivas emendas que alteraram a disciplina dos precatórios<sup>69</sup>, a partir do julgamento em conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357<sup>70</sup> e 4.425<sup>71</sup>, pelo Supremo Tribunal Federal, em que os Ministros declararam a inconstitucionalidade do parcelamento do pagamento de precatórios.

José Otávio de Viana Vaz (2005) nos lembra que essa matéria, de cunho meramente patrimonial, ganhou contorno constitucional a partir do art. 182 da Constituição de 1934<sup>72</sup>, pela dificuldade de credores de receber pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas em virtude de sentença condenatória de obrigação de pagar alcançadas pelo trânsito em julgado.

É preciso que os poderes constituídos façam uma avaliação desse panorama e busquem uma solução consensual para o litígio estrutural, observando-se o princípio da separação de poderes, visando resgatar o estado de legalidade, reduzir as demandas contra as Fazendas Públicas e estancar a sangria sofrida pelo erário. Não há Estado Democrático de Direito se o próprio Estado não está sujeito à lei e nega o cumprimento de sentenças judiciais com trânsito em julgado além de qualquer discussão.

### **2.3 Demandas repetitivas e litigância predatória**

Não é de hoje que o Poder Judiciário enfrenta dificuldades em debelar a grande quantidade de ações que são protocoladas diariamente em seus sistemas

---

<sup>69</sup> A redação original foi alterada pela EC nº 20/1998; em seguida pela EC nº 30/2000, que acrescentou o art. 78 ao ADCT prevendo nova moratória, no prazo máximo de dez anos; pela EC nº 37/2002, e, finalmente, pela EC nº 62/2009, que acrescentou o art. 97 ao ADCT, prevendo mais uma moratória, a terceira consecutiva, desta vez pelo prazo de 15 anos, e o parcelamento do pagamento dos precatórios. Contudo, o Supremo Tribunal Federal declarou sua inconstitucionalidade nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425.

<sup>70</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>. Acesso em: 10 nov. 2024.

<sup>71</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur252204/false>. Acesso em: 10 nov. 2024.

<sup>72</sup> Após a Constituição de 1934, a disciplina dos precatórios nunca mais perdeu status constitucional ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)), constando do art. 95 da Constituição de 1937; do art. 204 da Carta de 1946; do art. 112 da Carta de 1967, deslocando ao art. 117, pela Emenda Constitucional no 1, de 1969; do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

processuais. O crescimento é exponencial, e, a título de exemplo, em abril de 2024, o número de processos recebidos no Superior Tribunal de Justiça cresceu 64%, chegando a 54.127 novos casos, contra 33.029, em abril de 2023, e 30.253, em abril de 2022<sup>73</sup>.

Esse volume de ações não cresce pela carência ou incompetência de juízes e servidores ou da falta de recursos. Em 2024, o Conselho Nacional de Justiça contabilizou 18.424 juízes e 280.269 mil servidores no Poder Judiciário<sup>74</sup>, e a submissão de candidatos a severos concursos públicos de provas e títulos acarreta a nomeação de servidores qualificados. Na verdade, é a grande quantidade de litígios judicializados que revela a incapacidade da Justiça Brasileira em reduzir o acervo pretérito e julgar os processos novos.

Um dos fatores que tem se revelado é ampliação do acesso à justiça e do exercício da jurisdição, que têm se tornado cada dia mais democráticos a partir da educação da sociedade e do crescente número de advogados que ingressam no mercado de trabalho.

Um estudo realizado em 2022 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil concluiu que o Brasil é o país com maior proporção de advogados por habitante do mundo, o que decorre da abertura excessiva de cursos de Direito pelo país<sup>75</sup>. Essa proporção é de um advogado para cada 164 brasileiros, ficando atrás, apenas, em quantidade, da Índia, que tem pouco mais de 2 milhões de advogados.

Outro fator foi a ampliação do acesso à justiça com o benefício da assistência judiciária gratuita e o aumento da credibilidade no Poder Judiciário, por conta do protagonismo na defesa da Constituição, do regime democrático e da

---

<sup>73</sup> Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/13062024-Numero-de-processos-recebidos-pelo-STJ-cresce-64--e-bate-recorde-em-abril.aspx>. Acesso em: 7 mar. 2025.

<sup>74</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novo-modulo-estatistico-de-pessoal-aponta-desafios-de-representatividade-no-judiciario/#:~:text=Com%20um%20universo%20de%20280.269,passa%20de%2038%2C9%25>. Acesso em: 7 mar. 2025.

<sup>75</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/util/print/59992?print=Noticia>. Acesso em: 20 nov. 2024.

cidadania. Segundo um estudo por amostragem que tratou do Perfil dos Jurisdicionados na Gratuidade da Justiça e da Isenção de Custas Processuais, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2023, 52,4% dos autores tentaram o benefício da justiça gratuita e 78% obtiveram sucesso na requisição. Levando em consideração tanto os processos que tramitaram com AJG, quanto os que, pela própria natureza, incorreram em isenção de custas, 54,4% dos jurisdicionados acionaram o Judiciário sem pagamento de taxas<sup>76</sup>.

No que diz respeito ao acesso à justiça, Cappelletti e Garth (2002) nos lembram da recente evolução que a sociedade vem sofrendo em relação ao tema, tanto em seu conceito teórico, quanto em seu viés processual, ou seja, prático. Segundo os autores, à medida que o liberalismo econômico vem crescendo em complexidade e envergadura, o conceito de direitos humanos assumiu um caráter mais coletivo, em detrimento do individual, adotando uma visão menos individualista, cujo movimento foi no sentido de reconhecer direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos.

A sociedade neoliberal passou a ter mais conhecimento de que a atuação positiva do Estado seria necessária para assegurar o gozo de direitos sociais básicos, o que não passou despercebido pelos servidores públicos, cientes das reiteradas violações perpetradas pelo Poder Público. E arrematam (idem, p. 10):

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos.

[...]

O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística.

O Judiciário precisou se preparar para receber a demanda massiva catapultada pela ampliação do acesso à justiça e considerar a possibilidade de criação

---

<sup>76</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-gratuidade-nos-processos-v6-2023-04-17.pdf> acessado em 4/03/2025.

de outras formas de resolução de conflitos, inclusive com o engajamento dos demais poderes em produzir alternativas ao modelo binário de adjudicação de direitos.

Assim, atento ao crescimento do número de demandas repetidas, cujas questões de direito se reproduzem, o legislador criou mecanismos processuais que resultam em um padrão decisório que, pelo menos em tese, garante a replicação da mesma solução jurídica em todos os órgãos jurisdicionais do país.

Essas técnicas de resolução de controvérsias em matéria de direito culminam na produção de precedentes judiciais de adoção obrigatória<sup>77</sup> pelos tribunais, que emprestam celeridade, isonomia e segurança jurídica ao tratamento de questões com grande repercussão social, mas não resolvem o problema da quantidade de processos recebidos pelo Judiciário.

Por exemplo, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>78</sup>, foi inserido no texto constitucional a exigência da repercussão geral, cuja efetividade decorreu da vigência da Lei nº 11.418/2006<sup>79</sup>, que acrescentou os artigos 543-A e 543-B do Código de Processo Civil de 1973<sup>80</sup>. Contudo, a sistemática só foi efetivamente implementada com a Emenda Regimental nº 21/2007, do Supremo Tribunal Federal<sup>81</sup>.

Daí em diante o Tribunal Constitucional passou a somente processar e julgar recursos que discutem controvérsia constitucional e que a matéria seja relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico; ou seja, ela deve ter “repercussão geral”. Na prática, quando o relator do processo paradigma

---

<sup>77</sup> De acordo com o artigo 927 do Código de Processo Civil de 2015: Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

<sup>78</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 7 mar. 2025.

<sup>79</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11418.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11418.htm). Acesso em: 7 mar. 2025.

<sup>80</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm). Acesso em: 7 mar. 2025.

<sup>81</sup> Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/PDF/EmendaReg.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

reconhece a repercussão geral, ele deverá sobrestar o processamento de todas as demais ações que versem sobre o mesmo tema<sup>82</sup> até decidir a questão jurídica.

Apesar da importância da ferramenta de padronização de decisões e repetição nos tribunais, a repercussão geral exigida aos recursos extraordinários e a técnica de suspensão para fins de julgamento da tese em momento posterior, Luís Roberto Barroso (2018) considera que a sistemática fracassou, pelo menos, em parte. Segundo o ministro concluiu no balanço de dez anos da repercussão geral:

[...] a repercussão geral é um filtro de relevância que não tem impedido a chegada de 100 mil casos por ano ao STF, nem desobrigado a Corte de proferir aproximadamente o mesmo número de decisões no mesmo intervalo. O alívio de processos verificado até 2011 foi temporário e ilusório: a diminuição dos feitos remetidos ao STF não significa que eles tenham deixado de existir, mas apenas que continuam aguardando julgamento em algum escaninho, ainda que virtual, longe da Praça dos Três Poderes. É inegável, portanto, que a sistemática, tal como praticada até hoje, fracassou<sup>83</sup>.

A quantidade de processos que ultrapassam o filtro da repercussão geral ainda é elevada e tem crescido substancialmente, voltando a níveis próximos aos verificados antes do início do funcionamento da sistemática da repercussão geral. Para fins elucidativos, no ano de 2008, o Supremo Tribunal Federal recebeu 100.781 processos e julgou 104.237; enquanto em 2017, recebeu 103.650 e proferiu 118.524 julgamentos monocráticos ou colegiados<sup>84</sup>.

Se compararmos esses números com os de outros países notamos que a sistemática da repercussão geral não alcançou o objetivo almejado, e que o Supremo Tribunal Federal ainda se encontra muito aquém dos equivalentes alienígenas em termos de eficiência.

---

<sup>82</sup> Código de Processo Civil de 2015, art. 1.035: [...] § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

<sup>83</sup> Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/balanco-de-dez-anos-da-repercussao-geral>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>84</sup> Idem.

A título de exemplo, trazemos dados dos Estados Unidos, cuja Corte Suprema recebe entre 7.000 e 8.000 casos novos por ano, dos quais apenas 80 admitem sustentações orais e são decididos pelo órgão plenário do tribunal. Na Alemanha, o Tribunal Federal de Recursos recebe em torno de 6.000 novos casos por ano, dos quais 99% não têm significação constitucional fundamental, restando apenas cerca de 60 casos importantes para resolução<sup>85</sup>.

Em ambos os exemplos, as cortes equivalentes em seus países ao nosso Tribunal Constitucional recebem menos de 10% de seus processos e apenas 10% desse percentual é relevante o suficiente para receber atenção do colegiado na sistemática por elas adotada.

Há, contudo, uma explicação razoável para essa discrepância. No Brasil, a Constituição Federal/1988 conferiu ao STF um modelo híbrido, que adota características de tribunal constitucional e corte de última instância, o que resulta em um acúmulo de funções e um elevado recebimento de processos. Por outro lado, a Corte Constitucional da Alemanha tem um papel mais restrito no sistema judiciário, especializado na análise da constitucionalidade das leis e atos normativos. Já a Suprema Corte dos EUA mantém um modelo baseado na seleção rigorosa de casos e na supremacia da interpretação constitucional, limitando drasticamente o recebimento de processos por seus integrantes.

Essas diferenças estruturais impactam diretamente no funcionamento e eficiência das Supremas Cortes em cada país, refletindo em distintas concepções sobre o papel do Poder Judiciário nas democracias contemporâneas.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 11.672/2008, seguida da Resolução nº 8/2008, do Superior Tribunal de Justiça, inauguraram a sistemática de julgamento de recursos repetitivos no âmbito do tribunal e permitiram que a tese jurídica fixada em um único julgamento fosse replicada como solução jurídica para múltiplos litígios envolvendo a mesma controvérsia.

---

<sup>85</sup> Idem. Acesso em: 20 nov. 2024.

No ano de 2012, o Superior Tribunal de Justiça firmou um acordo de cooperação com os cinco Tribunais Regionais Federais e outros dezesseis Tribunais de Justiça, dispondo sobre procedimentos para seleção de recursos, critérios sobre juízo de admissibilidade e suspensão de processos, além da metodologia de julgamento dos processos sobrestados.

Segundo o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac) do Superior Tribunal de Justiça, até o mês de julho do ano de 2023, 1.204 temas repetitivos foram afetados no tribunal, culminando em 911 acórdãos proferidos pelos ministros. Entre os órgãos colegiados, a Primeira Seção, especializada em direito público, foi a responsável pela maior parcela desses precedentes, com 526 acórdãos lavrados<sup>86</sup>.

Por parte do Conselho Nacional de Justiça, com auxílio direto do Superior Tribunal de Justiça, foi publicada a Resolução nº 235/2016<sup>87</sup>, que padronizou os procedimentos administrativos relacionados aos julgamentos de repercussão geral, de repetitivos e de incidentes de assunção de competência; obrigou os tribunais a criar e organizar, como unidade permanente, Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP).

No mesmo ano, o tribunal publicou a Emenda Regimental nº 24<sup>88</sup>, que estabeleceu toda a sistematização dos repetitivos, desde sua indicação pelos tribunais de origem, afetação, julgamento, publicação do acórdão, até a possível revisão, além de designar a nomenclatura “precedentes qualificados” no Regimento Interno aos acórdãos proferidos sob o rito repetitivo<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/06082023-Nos-15-anos-da-Lei-dos-Repetitivos--STJ-comemora-mais-de-900-acordaos-em-demandas-de-massa.aspx> acessado em 30 de nov. 2024.

<sup>87</sup> Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2312>. Acesso em 8 mar. 2025.

<sup>88</sup> Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/emenda-regimental-24-2008-73081.html#google\\_vignette](https://www.normasbrasil.com.br/norma/emenda-regimental-24-2008-73081.html#google_vignette) Acesso em: 8 mar. 2025.

<sup>89</sup> Art. 121-A. Os acórdãos proferidos em julgamento de incidente de assunção de competência e de recursos especiais repetitivos bem como os enunciados de súmulas do Superior Tribunal de Justiça constituem, segundo o art. 927 do Código de Processo Civil, precedentes qualificados de estrita observância pelos Juízes e Tribunais.

Outros dois importantes instrumentos de resolução de demandas repetitivas criados pelo legislador e regulamentados pelos tribunais são o incidente de resolução de demandas repetitivas, quando verificada a repetição de determinada controvérsia de direito em processos e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica pela multiplicidade de decisões, e o incidente de assunção de competência, quando envolva uma matéria de direito, com grande repercussão social, ainda que não implique em multiplicidade de processos repetidos.

É importante destacar que o incidente de resolução de demandas repetitivas pode ser instaurado pelas partes, pelo próprio juiz ou relator da causa principal, pelo membro do Ministério Público ou da Defensoria Pública, funcionando como um instrumento extremamente democrático dentro do sistema jurídico.

Podemos notar que os Poderes Judiciário e Legislativo vêm trabalhando arduamente para tentar melhorar o sistema de julgamento de processos repetitivos ou que envolvam a mesma controvérsia, no intuito de viabilizar a redução de processos pendentes, por orientação do Conselho Nacional da Justiça e auxílio de todos os tribunais do país. Essa sistemática reflete na adoção de teses jurídicas sobre os mais variados temas, prevalecendo litígios oriundos das Varas da Fazenda Pública; basta lembrarmos da atuação da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, especializada em Direito Público.

No Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios<sup>90</sup>, criado e alimentado pelo Conselho Nacional de Justiça, é possível obter uma visão geral dos incidentes processuais (recursos repetitivos, repercussão geral, incidentes de resolução de demandas repetitivas, incidentes de assunção de competência) nas cortes superiores e demais tribunais. Nele, podemos destacar, por exemplo, que o assunto que mais se repete e sobre o qual as cortes mais se debruçaram criando precedentes vinculantes é direito administrativo; vejamos gráfico que reflete a quantidade de incidentes instaurados:

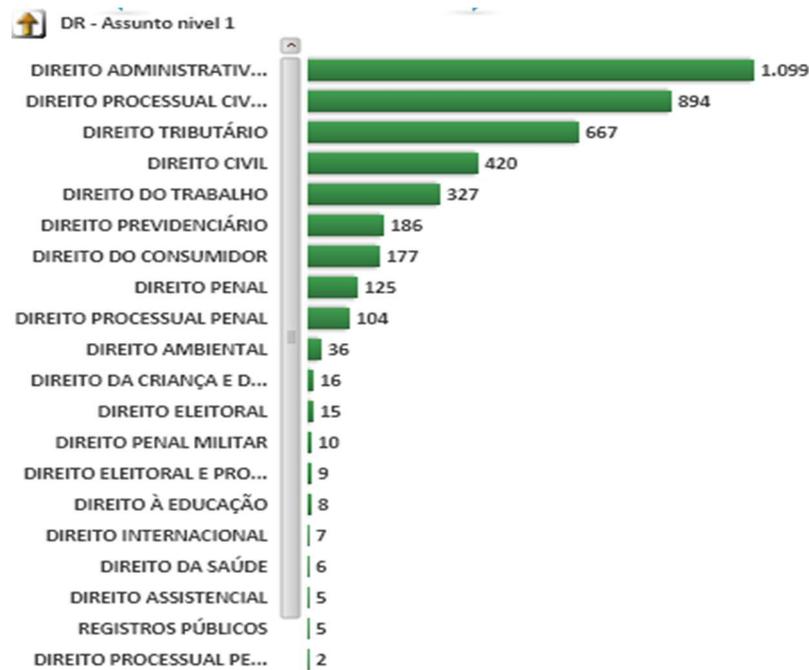
---

90

Disponível

em:

[https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAZZfc/opensoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAZZfc/opensoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos) acessado em 30 de out. 2025.



Não podemos deixar de tratar das atuações massivas que inviabilizam o funcionamento do Poder Judiciário, comprometendo seus limitados recursos, dificultando o acesso à justiça e retardando a distribuição da prestação jurisdicional. Estamos a falar da litigância predatória, que não pode ser confundida com a demanda legítima, ainda que massiva ou repetitiva, pois amparada pela legislação processual.

Por essa razão, é necessário que o Judiciário fique atento e saiba diferenciar as situações, devendo se conter ao se deparar com possível litigância predatória para que não exacerbe sua competência e inviabilize a entrega da tutela jurisdicional, prejudicando a sociedade.

Lucas Buril de Macêdo (2024) entende ser fundamental que as demandas que afloram da litigância predatória sejam combatidas, criando-se procedimentos processuais próprios para refreá-las, desde que não afetem os casos repetitivos legítimos. Para o autor, é importante que o Judiciário seja capaz de definir e distinguir a litigância predatória de outros institutos para que não se confunda, por exemplo, com litigância de má-fé e seja dada esta solução jurídica a outro fenômeno. Essa confusão deve ser evitada para não enfraquecer o combate a litigância predatória e não se use incorretamente mecanismos específicos da litigância de má-fé.

Alguns tribunais do país já vêm se debruçando sobre o tema, ainda que de forma acanhada, mas já evidenciando o interesse pela conduta predatória a fim de dar-lhe algum contorno.

A Seção Especial Cível do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul submeteu a julgamento, em incidente de resolução de demandas repetitivas<sup>91</sup>, questão sobre a necessidade de apresentação de documentos atualizados (procuração, declaração de pobreza, declaração de residência, extratos, etc) para o recebimento da petição inicial nos casos de ação declaratória movida em face de instituições financeiras, sendo, ao final, firmada a seguinte tese jurídica:

O Juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados, tais como procuração, declarações de pobreza e de residência, bem como cópias do contrato e dos extratos bancários, considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil.

Contra o acórdão da Seção Especial<sup>92</sup> foi interposto recurso especial<sup>93</sup> endereçado ao Superior Tribunal de Justiça, que afetou a matéria<sup>94</sup> em sede de

---

<sup>91</sup> INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVA – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE/EXIGIBILIDADE DE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E DANOS MORAIS – EMENDA À INICIAL NÃO CUMPRIDA – DETERMINAÇÃO DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS ATUALIZADOS (PROCURAÇÃO, DECLARAÇÃO DE POBREZA, DECLARAÇÃO DE RESIDÊNCIA, EXTRATOS ETC) – POSSIBILIDADE – PODER GERAL DE CAUTELA DO JUÍZO – ADVOCACIA PREDATÓRIA E DEMANDAS EM MASSA – INDEFERIMENTO DA INICIAL – EXTINÇÃO DO FEITO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO – TESE JURÍDICA FIXADA. "O Juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados, tais como procuração, declarações de pobreza e de residência, bem como cópias do contrato e dos extratos bancários, considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil" – tema 16. (TJMS. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0801887-54.2021.8.12.0029, Naviraí, Seção Especial - Cível, Relator (a): Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j: 30/05/2022, p: 31/05/2022).

<sup>92</sup> Resolução de Demandas Repetitivas nº 0801887-54.2021.8.12.0029, Naviraí, Seção Especial - Cível, Relator (a): Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j: 30/05/2022, p: 31/05/2022).

<sup>93</sup> Recurso Especial 2.021.665/MS.

<sup>94</sup> Afetação do tema em 9/05/2023, sob relatoria do Min. Moura Ribeiro, à Segunda Seção, e, após audiência pública realizada em 4/10/2023, em questão de ordem suscitada pela Ministra Nancy Andrichi, o julgamento do tema foi afetado à Corte Especial, estando pendente de julgamento desde então.

juízo de recursos repetitivos e determinou a suspensão dos processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Tribunal de Justiça e nas Comarcas do Estado de Mato Grosso do Sul, que versem acerca das questões afetadas ao julgamento deste recurso especial.

Na oportunidade, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema 1.198, decidiu que, nas situações em que for constatado indício de litigância predatória, o juiz poderá exigir que a parte autora emende a inicial, a fim de que haja a demonstração do direito de agir e a autenticidade da postulação, sob pena de indeferimento, se constatada a tentativa de predação<sup>95</sup>.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, deparando-se com o mesmo problema, editou a Nota Técnica 02/2021<sup>96</sup>, em que define a litigância predatória como sendo a:

[d]emanda oriunda da prática de ajuizamento de ações produzidas em massa, utilizando-se de petições padronizadas contendo teses genéricas, desprovidas, portanto, das especificidades do caso concreto, havendo alteração apenas quanto às informações pessoais da parte, de forma a inviabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Note-se que no conceito elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco a predação do sistema judiciário decorre de conduta imputada ao patrocinador da causa, o que Buril chama de advocacia predatória, sendo, contudo, insuficiente a encerrar a discussão. Segundo o autor, é necessária a comprovação de alguma irregularidade na captação de clientes e na propositura da ação que, ao final, inviabilize a regular marcha processual e o direito de defesa:

Identificamos, portanto, as características da litigância predatória: (i) são demandas individuais homogêneas, propostas para discutir uma questão jurídica idêntica, configurando casos repetitivos; (ii) são propostas pelo mesmo advogado ou por um mesmo grupo de advogados; (iii) a obtenção de poderes de representação dá-se irregularmente, seja mediante fraude, seja por táticas enganosas e por exploração da vulnerabilidade do cliente, ou

---

<sup>95</sup>

Disponível

em:

[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1198&cod\\_tema\\_final=1198](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1198&cod_tema_final=1198). Acesso em: 4 abr. 2025.

<sup>96</sup> Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/web/centro-de-inteligencia-da-justica-estadual-de-pernambuco/notas-tecnicas>. Acesso em: 8 mar. 2025.

mesmo por falsificação documental; (iv) são propostas demandas aventureiras, com baixa probabilidade de êxito ou pouco plausíveis; (v) há um mesmo réu ou conjunto de réus do mesmo setor econômico; (vi) há a concentração da propositura dessas ações judiciais num mesmo período, aliada a táticas que exigem diligências do réu, como requerimento de exibição de provas ou de inversão do ônus da prova, de modo a dificultar ou inviabilizar o exercício do direito de defesa.

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 159/2024, estabelecendo ações para a identificação, o tratamento e a prevenção do fenômeno da litigância predatória nos órgãos da justiça. No referido ato, o CNJ recomendou que a caracterização da litigância abusiva deve considerar as condutas ou demandas sem lastro, temerárias, artificiais, procrastinatórias, frívolas, fraudulentas, desnecessariamente fracionadas, configuradoras de assédio processual ou violadoras do dever de mitigação de prejuízos, entre outros<sup>97</sup>.

Contudo, essa identificação nunca é rápida, pois não é fácil detectar aprioristicamente a proposição de demandas decorrentes de litigância predatória. Normalmente, apenas após o despacho inicial das primeiras petições e verificação de defeitos na documentação que as acompanha, como procuração *ad judicium*, é que se nota a conduta que preda a máquina jurisdicional.

Se a direção da unidade jurisdicional estiver atenta ao setor de distribuição, certamente notará um salto na quantidade de processos protocolados por um mesmo escritório de advocacia, contendo petições repetidas em um curto intervalo de tempo, de forma que a estrutura da unidade acaba ficando estrangulada. Essa demanda abrupta trava a máquina administrativa de forma que outros pedidos de maior relevância ou urgência ficam parados, aguardando que a força tarefa reequilibre o funcionamento da unidade para despachá-los.

Aliás, essa necessidade de reverter uma perturbação momentânea é natural, não guardando relação apenas com a sociedade. Ao contrário, ela pode ser

---

<sup>97</sup> Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2331012024102367198735c5fef.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

observada em menor escala, mas com mais detalhes na própria natureza, precisamente no corpo humano, a partir do conceito de homeostase<sup>98</sup>.

Trata-se da tentativa de manutenção de um estado de equilíbrio ou a tendência de a ele retornar, por meio de ajustes naturais que, na estrutura de uma unidade judiciária, demanda deslocamento e/ou ampliação de força de trabalho, mesmo quando os recursos são limitados. Os poderes naturais de combate ao desequilíbrio funcional causado pela litigância predatória encontram-se na própria unidade jurisdicional, cuja direção, após identificar a litigiosidade predatória, deve organizar uma atividade compensatória para neutralizar ou reparar a perturbação.

O que mantém a estabilidade na unidade é a plasticidade que decorre da estimulação e adaptabilidade dos servidores nela lotado, fazendo restabelecer o equilíbrio na secretaria da Vara. Fazendo um paralelo com a unidade celular, escreveu Bernard (1878, i, pp. 113 e 121), que “todos os mecanismos vitais, por mais variados que possam ser, têm apenas um objeto, o de preservar constantes as condições de vida no ambiente interno”.

Portanto, entidades públicas ou mecanismos vitais naturalmente buscam a preservação constante das condições de trabalho ou de vida em seu interior a fim de que se mantenham funcionais ou vivos.

Segundo Brito e Haddad (2017), o ser humano detém um sistema aberto que tem muitas relações no seu entorno, cujas alterações nesta zona excitam reações no sistema que geram automaticamente distúrbios internos. Esses distúrbios, no geral, se inserem dentro de limites estreitos pois ajustes imediatos são acionados automaticamente dentro do sistema, evitando grandes oscilações e retornando à estabilidade corporal. Contudo, se esses limites forem extrapolados podemos ter consequências graves como perdas por parte do organismo.

---

<sup>98</sup> O termo homeostase foi inaugurado em artigo escrito pelo fisiologista estadunidense Walter Bradford Cannon (1871-1945), intitulado “Physiological regulation of normal states: some tentative postulates concerning biological homeostatics” (Regulação fisiológica de estados normais: alguns postulados provisórios relativos à homeostática biológica), publicado em 1926, em uma obra em homenagem a Charles Robert Richet (1850-1935), fisiologista francês vencedor do Prêmio Nobel.

Em uma unidade jurisdicional não é diferente. Se a força-tarefa determinada pela direção da unidade se deparar com uma inesperada perturbação decorrente de litigância predatória que exceda os limites de recursos humanos e orçamentários, o funcionamento da unidade estará comprometido, restando, pois, predada a atividade jurisdicional naquela unidade. Este é, pois, o desafio do Judiciário em lidar com litigância desta natureza e nessa intensidade, razão pela qual deve estabelecer e aplicar sanções proporcionais a fim de evitá-la.

Não é demais lembrar que, se comprovada irregularidade na obtenção de poderes de representação, como a postulação com procuração falsa ou obtida de forma fraudulenta, o julgador poderá condenar o advogado a responder pelas despesas, honorários sucumbenciais e eventuais multas previstas na lei processual.

Assim, da análise deste tópico, podemos concluir que, apesar da união de esforços dos poderes constituídos em ampliar e aperfeiçoar as hipóteses de julgamento de demandas repetitivas e o combate ainda acanhado à litigância predatória, os resultados alcançados são insatisfatórios, uma vez que o número de processos continua crescendo no país.

O Judiciário é o órgão receptor de grande parte das insatisfações materializadas em processos, dos quais, muitos deles, poderiam ser evitados se o Executivo e o Legislativo atuassem positivamente buscando reduzir a burocracia estatal e modernizar a legislação.

A litigância excessiva, ora repetitiva, ora predatória (ilegítima), congestionada a máquina pública e retarda a prestação jurisdicional, comprometendo o princípio da duração razoável do processo<sup>99</sup>, recaindo sobre o Judiciário a pecha de moroso, quando, na verdade, é altamente produtivo, mas parcialmente ineficaz na ponta.

---

<sup>99</sup> O princípio da duração razoável do processo encontra previsão no inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 4º do Código de Processo Civil de 2015, e efetiva a realização de outros dois princípios constitucionais, quais sejam o do acesso à justiça e o da dignidade da pessoa humana, aplicando-se às esferas civil, penal e administrativa. Neste último caso, a demora da Administração Pública em responder requerimentos administrativos ou decidir processos administrativos pode levar o Poder Judiciário a interceder, caso seja provocado.

É hora de os poderes constituídos se unirem para relativizar o conceito tradicional do princípio da separação de poderes, para que, juntos, consigam combater as causas e não, apenas, remediar as consequências do endêmico descumprimento de direitos pelo Poder Público, o que só nos parece viável com uma grande mudança estrutural. Porém, antes de tratarmos da possível solução, é importante avaliarmos se o processo a ser utilizado para resolver litígios estruturais é legítimo, justificável e válido.

Não é razoável apresentarmos uma solução jurídica ainda não regulamentada no ordenamento jurídico se não demonstramos se ela válida e eficaz, o que desenvolveremos adiante.

### 3 ORIGEM, JUSTIFICATIVA E VALIDAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de avançarmos no estudo das medidas estruturais é importante fazermos uma análise acerca da justificativa e validade do que se conhece atualmente, ainda que de forma acanhada, por processo estrutural. Para tanto, julgamos salutar realizar um resgate histórico do contexto social em que foram proferidas as primeiras decisões estruturantes<sup>100</sup> para, somente após compreender este cenário, conhecer as escolas que influenciaram o direito processual, e, enfim, o processo estrutural no Brasil.

Nesta toada, faz-se necessário voltar ao final da década de 50 do século passado no continente norte-americano, para entender o cotidiano da sociedade das colônias sulistas. Naquele período nos EUA, o preconceito e a segregação racial eram institucionalizados pelo poder público e normalizados pela sociedade que permitiam ou até protagonizavam comportamentos segregacionistas em ambientes públicos e privados.

O historiador norte-americano David R. Goldfield, em *Black, White, and Southern: Race Relations and Southern Culture 1940 to the Present* (1990), destaca como a cultura americana, e, sobretudo, a sulista perpetuava a desigualdade racial naquele período, não apenas por meio de leis segregacionistas, mas também pela aceitação social da discriminação. O preconceito e a segregação nos EUA nos anos 1950 eram sustentados por uma estrutura legal, econômica e cultural, sendo questionados apenas com o crescimento do movimento pelos direitos civis.

Foi neste contexto social de segregacionismo, tão somente pela cor das pessoas, que identificamos as primeiras atuações judiciais contundentes e irradiadas

---

<sup>100</sup> Decisões estruturantes são provimentos jurisdicionais que visam solucionar, na origem, conflitos de natureza complexa identificados em estruturas burocráticas públicas ou privadas, cujas soluções exigem medidas contínuas e coordenadas pelo Judiciário com a participação de múltiplos atores institucionais. A implementação de decisões estruturais pressupõe um modelo dialógico de jurisdição que valoriza o contraditório participativo em que o Poder Judiciário atua em cooperação com os demais poderes, além de outras entidades afetadas pela intervenção judicial.

aos demais poderes, a partir da estrutura burocrática do estado e do comportamento da população branca, afetando toda a sociedade civil.

A Suprema Corte norte-americana, após decidir em favor da escravidão em diversas oportunidades, atendeu ao clamor dos estadunidenses de origem africana que, inclusive, lutaram ao lado do exército da União em relativa paridade com os soldados de etnia branca.

A vitória dos Estados do Norte, abolicionistas, conhecidos como União, contra os sulistas, defensores do escravismo, conferiu aos afro-americanos direitos sociais inéditos, mas que tiveram pouca ou nenhuma eficácia em alguns estados confederados, mesmo após a Constituição Americana receber as Emendas Décima Terceira, Décima Quarta e Décima Quinta.

Foi preciso que aspirações sociais contra a segregação fossem novamente levadas à Suprema Corte para que os juízes que ocupavam as cadeiras no ano de 1954, decidissem em favor dos afro-americanos, iniciando, ainda que timidamente, um processo de dessegregação que custou muitas vidas negras, inclusive crianças e adolescentes.

Conhecer este panorama é a forma mais didática para entender como surgiram medidas judiciais capazes de alterar toda uma estrutura social sem que recaísse em invasão de poderes e ativismo judicial negativo, pilares do Estado Democrático de Direito.

Tal possibilidade só se mostra viável se essas decisões forem, de alguma forma, justificadas e validadas pelo ordenamento jurídico, possibilitando que elas se coloquem, ainda que com certo desconforto, entre os demais poderes instituídos. Porém, esse trabalho de aceitação e adaptação é essencial para a sobrevivência do processo estrutural, sob pena dessas decisões se tornarem letra morta.

### **3.1 Contexto social e origem das decisões estruturantes: caso *Brown v. Board of Education II***

Em meados do século XIX nas colônias norte-americanas, era comum e aceita sem resistência a divisão de ambientes que seriam frequentados por negros,

ex-escravos ou descendentes destes, e brancos, dentre os quais se encontravam aristocratas que integravam a elite intelectual e financeira norte-americana.

Serviços públicos, como saúde, educação e transporte, tinham regras próprias e era comum a elas o segregacionismo. Vagões de trem e assentos de ônibus eram exclusivos, separadamente, para brancos e “pessoas de cor”, assim como escolas públicas, fontes de água públicas e hospitais públicos, por exemplo.

Esse clima de *apartheid*<sup>101</sup> social, era mais evidente ainda no setor privado em que a regra do estabelecimento era criada pelos proprietários, em sua esmagadora maioria, pessoas brancas e abastadas. Por isso não era incomum se deparar, por exemplo, com elevadores, banheiros e salas de espera para pessoas de “cor diferente” em prédios e estabelecimentos comerciais. A sociedade americana estava dividida pela cor, herança da economia escravocrata que predominava no sul do país.

A própria Suprema Corte dos EUA já tinha se manifestado em favor da escravidão, como, por exemplo, no caso *Dred Scott v. Sandford*, de 1857, ao decidir que os negros não poderiam ser considerados cidadãos americanos pois assim não desejaram aqueles que escreveram a Constituição Americana e a Declaração de Independência do país. Essa decisão criou a doutrina “*equal but separate*”<sup>102</sup>, a qual gerou uma crise de constitucionalidade na sociedade e contribuiu para levar as colônias a conflitar nos anos seguintes.

Com a proclamação da emancipação em janeiro de 1863, ainda durante a Guerra Civil Americana (1861-1865), quando as forças da União ocuparam o sul escravista, o governo federal empreendeu esforços para implantar preceitos

---

<sup>101</sup> A expressão *apartheid* é utilizada até os dias atuais em casos de segregação legal de raças, sobretudo para com os afrodescendentes, ou por imposição social. Este regime ficou bastante conhecido na África do Sul, onde elites brancas controlavam o país sob o fundamento fictício de superioridade racial europeia, mas teve forte expressão, também, no sul dos EUA, região de economia eminentemente escravocrata antes da guerra civil americana, cuja sociedade herdou o preconceito contra negros.

<sup>102</sup> Política do “iguais, mas separados” foi uma doutrina jurídica estabelecida pela Suprema Corte Norte-americana no caso *Plessy v. Ferguson*, de 1896, que legitimou a segregação racial em espaços públicos e estabelecimentos privados, desde que houvesse uma certa equivalência entre ambos.

democráticos e igualitários visando acabar com a segregação arraigada na região, acrescentando três emendas ao texto constitucional: a Décima Terceira, de 1865, que tratava da efetiva abolição da escravidão promulgada com a Declaração de Emancipação; a Décima Quarta, de 1868, que versa sobre o direito à cidadania de todas as pessoas nascidas ou naturalizadas no país e sua legítima proteção; e a Décima Quinta, de 1870, que garantia o direito ao sufrágio de todos os cidadãos norte-americanos, sendo proibido ao governo federal e aos estados negar-lhes esse direito em razão de raça, cor ou situação anterior a servidão (NASCIMENTO, 2019).

A tentativa de Reconstrução (1866-1876) – como ficou conhecido o período pós-Guerra da Secessão – não foi tão bem-sucedida como se imaginava. Após o arrefecimento das agressões, assim que as hostilidades entre a União e os confederados passaram a ser esquecidas, os senhores de terra aliados a grupos políticos conservadores acharam uma forma “legal” de preservar o estado segregacionista e elaboraram “recomendações” para o relacionamento entre brancos estadunidenses e negros afrodescendentes.

A situação se agravou no ano de 1877 quando o candidato democrata Samuel Tilden desistiu da disputa presidencial em favor do republicano Rutherford B. Hayes em troca da não intervenção federal em assuntos internos dos sulistas tais como a relação entre brancos e negros. Esse fato ficou conhecido como o Compromisso de 1877 e praticamente encerrou a tentativa de Reconstrução iniciada em 1866, fechando definitivamente as portas da economia e da política aos afro-americanos.

Logo em seguida, o Poder Legislativo de estados sulistas aprovou as chamadas leis Jim Crow<sup>103</sup>, que legitimavam comportamentos segregacionistas, tais como a separação de raças em ônibus, restaurantes, hospitais e demais locais públicos nos estados confederados do sul dos EUA. Essas leis se destinavam a privar

---

<sup>103</sup> As Leis de Jim Crow foram um conjunto de leis segregacionistas vigentes nos Estados Unidos entre o final do século XIX e meados do século XX. Elas institucionalizaram a separação racial principalmente nos estados do sul, promovendo a discriminação contra a população negra em diversas áreas da vida cotidiana, como transporte, educação, serviços públicos e locais de lazer.

afrodescendentes e demais “sub-raças” de benefícios e posições sociais disponíveis àqueles considerados cidadãos estadunidenses, descendentes de europeus.

Como nos lembra Carlos Alexandre da Silva Nascimento (2019), as leis formavam uma complexa rede de segregação que se materializava em prática de violência física e moral contra os afrodescendentes, vítimas de um sistema de justiça tendencioso e de um legislativo discriminante, que vigorou do final da década de 1880 até os anos 60 do século XX.

Essas leis excludentes eram direcionadas principalmente aos afrodescendentes, mas vitimavam também outras raças ditas “inferiores”, como os nativos americanos e os latinos, mesmo preexistindo as Emendas Constitucionais Décima Terceira a Décima Quinta, que proibiam expressamente a adoção de tratamento desigual entre brancos e negros.

As leis Jim Crow, também conhecidas por *Black Codes*<sup>104</sup>, vigentes no sul dos Estados Unidos em estados confederados no início da década de 1890, tinham o propósito de separar brancos e negros, preservar a hierarquia de raças e condenar aqueles que se opusessem à segregação racial, ignorando o texto das Emendas Constitucionais.

Na Flórida, por exemplo, era obrigatório o ensino separado de crianças brancas e afro-americanas; na Geórgia, um cabeleireiro afro-americano não podia cortar o cabelo de mulheres e meninas brancas; na Carolina do Sul, era proibida a entrega da custódia de filhos brancos a uma pessoa afro-americana; no Alabama, enfermeiras brancas eram proibidas de trabalhar em quartos de hospitais em que homens afro-americanos estivessem internados; e, em Oklahoma, se um professor aceitasse ensinar em uma escola onde brancos e afro-americanos estudassem juntos, ele seria culpado de um delito e teria que pagar uma multa<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Leis estaduais que limitavam a liberdade dos ex-escravizados afetadas pelo período de Reconstrução (1865-1877) quando da aprovação da 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Emendas, que garantia cidadania, direito ao voto e a tentativa de inclusão dos negros na sociedade.

<sup>105</sup> <https://www.politize.com.br/leis-jim-crow/> acessado em 26 nov. 2024.

Com relação ao direito de sufrágio, embora tenha sido aprovada a Décima Quinta Emenda em 1870, que garantia o voto universal masculino, os estados criavam barreiras que impediam os afro-americanos de exercer esse direito, pois exigiam o pagamento de alguma quantia ou testes de alfabetização para o registro eleitoral, o que os excluía, pois, em grande parte, pobres e analfabetos<sup>106</sup>.

Essa restrição garantia a ausência de representatividade no parlamento, contribuindo para que leis de cunho segregacionista fossem aprovadas com maior facilidade, mesmo em confronto com o texto das Emendas Constitucionais até então promulgadas. A própria Suprema Corte mais uma vez decidiria em desfavor dos afro-americanos, no caso *Plessy v. Ferguson* (1896), quando reconheceu a constitucionalidade de uma lei que autorizava as companhias ferroviárias a transportar passageiros em acomodações iguais para brancos e negros, mas em espaços diferentes. A lei ainda previa que, em caso de violação à norma, o negro que sentasse em vagões exclusivos de brancos pagaria uma multa de U\$ 25 ou permaneceria 20 dias preso.

Apesar dos prognósticos em seu desfavor, os afro-americanos não desistiram de lutar e tentar expandir os direitos sociais adquiridos após a Guerra Civil. Mesmo com o reconhecimento de direitos, para evitar a perpetuação de conflitos os envolvidos fizeram um “acordo” que garantia mais autonomia para os Estados. Com isso, os Estados sulistas passaram a ter suas próprias regras que, de modo ostensivo e velado, perpetuavam práticas de caráter segregacionista. Os canais de mudança social, seriam, o Congresso Americano e o Poder Legislativo local, mas, os dois, estavam bloqueados, restando a busca ao Judiciário para obter mecanismos de mudança social e de inclusão social.

---

<sup>106</sup> O estado do Mississippi adotou a *understanding clause* (cláusula de compreensão), em que os votantes em potencial eram submetidos a testes de alfabetização em que deveriam ler e interpretar a Constituição do Estado, ficando, contudo, submetidos a subjetiva avaliação de brancos. A Louisiana adotou a *grandfather clause* (cláusula do avô) que reconhecia o direito de voto a todos aqueles que antes de 1867, ano de concessão ao direito de sufrágio aos negros, fossem elegíveis ou que filhos ou netos de pessoas que tivessem essa condição.

Durante essa luta, os excluídos combateram instituições públicas em várias ocasiões, avançando contra práticas racistas e segregacionistas por meio de manifestações de resistência, criando associações de direitos civis, utilizando a imprensa negra para propagar suas ideias e fazendo mobilizações que visavam reconhecer direitos civis e políticos para os afro-americanos.

Em uma dessas manifestações de busca pela igualdade, os pais de uma aluna negra propuseram uma ação contra o Conselho de Educação do Município de Topeka, no Estado do Kansas, que ficou conhecida como o caso *Brown v. Board of Education II*, requerendo a condenação do racismo contra negros americanos e o fim da política de *aparthaied* educacional<sup>107</sup>.

No caso concreto, Linda Brown, uma criança negra de apenas 8 anos de idade, era obrigada a caminhar diariamente por vinte e um quarteirões até a *Monroe School*, para poder frequentar uma escola destinada a pessoas de cor, mesmo existindo outras escolas públicas próximas de onde morava com os pais, mas exclusiva para pessoas brancas, como a *Summer School*. O pai de Linda queria que ela tivesse o direito de frequentar uma escola pública próxima a sua residência, sem que fosse submetida a constrangimentos e humilhações decorrentes do segregacionismo. Por isso, ele tentou matriculá-la na *Summer School*, o que foi indeferido pela direção da escola.

A questão foi judicializada e, diante do conservadorismo aliado a existência de leis vigentes que autorizavam o comportamento segregacionista<sup>108</sup>, o Tribunal Distrital do Kansas fundamentou sua decisão no precedente *Plessy v. Ferguson* de 1896, aplicando a teoria do “*equal but separate*”. Após essa decisão, a controvérsia ascendeu à Suprema Corte norte-americana no ano de 1952. O caso foi a julgamento em 17 de maio de 1954, presidido pelo juiz Earl Warren, e a Corte Constitucional tomou uma decisão histórica que mudaria o curso dos direitos civis nos EUA.

---

<sup>107</sup> A segregação racial vivenciada abertamente no ensino público, em que escolas de melhor qualidade e mais recursos eram destinadas à etnia branca e as demais exclusivas dos negros, com aulas a serem ministradas, também e apenas, por professores negros.

<sup>108</sup> Leis Jim Crow aprovadas pelos estados confederados do sul dos EUA que garantiam o segregacionismo e o racismo contra afro-americanos.

Na oportunidade, os membros da Suprema Corte declararam a inconstitucionalidade da norma que autorizava a prática racista adotada pelas escolas públicas, por violação à Décima Quarta Emenda à Constituição dos EUA<sup>109</sup>, que garante a todos os cidadãos igual proteção das leis, e determinaram o fim das medidas segregacionistas entre brancos e negros no ensino público, deflagrando o início da integração racial. Na decisão, os juízes interpretaram a Décima Quarta Emenda da seguinte forma:

Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residirem. Nenhum Estado poderá aprovar ou fazer executar leis restringindo os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos, nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal, nem negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igualdade de proteção perante a lei<sup>110</sup>.

Ocorre que, como a sociedade sulista estava alicerçada no segregacionismo, com o aval dos poderes locais instituídos, inclusive com aprovação de leis que asseguravam esse comportamento, as Leis Jim Crow, e a promessa de não intervenção federal em assuntos locais, o chamado Compromisso de 1877, essa decisão foi, na prática, ignorada, especialmente porque os julgadores não determinaram um prazo, nem especificaram o método para se alcançar a dessegregação.

Como podemos observar, havia um estado de desconformidade patente arraigado na sociedade referendado pela estrutura burocrática do Estado, e o reconhecimento da inconstitucionalidade da prática segregacionista no ensino público norte-americano pela Suprema Corte dos EUA, determinando seu fim, o que não foi suficiente para resolver aquele grave problema social.

---

<sup>109</sup> A 14ª Emenda à Constituição Americana foi adotada como uma das “emendas da reconstrução”, uma vez que versou sobre cidadania e proteção igualitária, independente de cor, raça e credo, e foi uma resposta a questões relacionadas a ex-escravos que lutaram na guerra civil americana. A emenda serviu de base para decisões da Suprema Corte Americana como no caso *Brown v. Board of Education* de 1954, que tratou de segregação racial nas escolas públicas do estado do Kansas.

<sup>110</sup> <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-14/> acessado em 10/10/2024.

A decisão da Suprema Corte americana atendeu ao sistema binário<sup>111</sup> de adjudicação de direitos que já conhecemos, restringindo-se a declarar a inconstitucionalidade de um comportamento público, mas respeitando a competência e o tempo dos poderes locais.

Como a decisão não foi respeitada inicialmente e havia previsão de revisão da matéria na *opinion*<sup>112</sup> da decisão, o tema foi novamente levado à Suprema Corte Americana em outras ações e os juízes passaram a adotar aquela interpretação da Décima Quarta Emenda como um precedente vinculante, e, ao mesmo tempo, lançaram mão de outros meios para que a decisão tivesse alguma efetividade. Este fenômeno ficou conhecido como caso *Brown v. Board of Education II* e podemos dizer que ele deu origem às decisões estruturais.

Notemos que foi necessário reexaminar a questão e proferir uma segunda decisão complexa munida de força judicial irradiante que determinou que a implementação da ordem de dessegregação de alunos negros em escolas públicas americanas deveria ocorrer pela gradual adoção de medidas que reduzissem ou eliminassem a discriminação, sob supervisão das Cortes locais na execução. Conforme defende Sérgio Cruz Arenhart (2013), esses planos demandariam

---

<sup>111</sup> O sistema binário de adjudicação de direitos diz respeito ao modelo tradicional de atuação jurisdicional em que o juiz, como terceiro imparcial, ao se deparar com duas posições opostas, quando da análise de litígios comuns, confere a vitória de uma e a rejeição da outra como solução ao caso concreto. Essa metodologia tradicional de solução de conflitos não se é suficiente a resolver litígios que envolvem violações de direitos fundamentais, políticas públicas e processos estruturais, diante de sua complexidade natural, exigindo uma abordagem mais intervencionista e integrativa do Judiciário.

<sup>112</sup> Trecho da *opinion* da decisão proferida no caso *Brown v. Board of Education* que revela que a Suprema Corte se reuniria novamente para tratar da forma como a sociedade lidou com a decisão e sua evolução: “*Because these are class actions, because of the wide applicability of this decision, and because of the great variety of local conditions, the formulation of decrees in these cases presents problems of considerable complexity. On reargument, the consideration of appropriate relief was necessarily subordinated to the primary question - the constitutionality of segregation in public education. We have now announced that such segregation is a denial of the equal protection of the laws. In order that we may have the full assistance of the parties in formulating decrees, the cases will be restored to the docket, and the parties are requested to present further argument on Questions 4 and 5 previously propounded by the Court for the reargument this Term. The Attorney General of the United States is again invited to participate. The Attorneys General of the states requiring or permitting segregation in public education will also be permitted to appear as amici curiae upon request to do so by September 15, 1954, and submission of briefs by October 1, 1954*”. Acesso em 25 nov. 2024.

necessariamente tempo e deveriam se moldar a realidade de cada local, obtendo uma decisão mais aderente e factível à realidade para viabilizar a transformação.

Essa ideia de gradualismo da decisão judicial mostra como determinadas questões de grande complexidade e resistência social, se trabalhada pelo Judiciário, podem criar um pano de fundo para que a própria mudança da percepção cultural sobre a temática seja, aos poucos, alterada. É como se fossem os atos preparatórios de uma grande mudança social fomentada pelo Judiciário.

Como era de se esperar, a etnia branca não aceitou serenamente a decisão da Suprema Corte, pois uma decisão judicial não é capaz de mudar imediatamente a sociedade. A título de exemplo, em 1º de dezembro de 1955, após a decisão paradigmática da Suprema Corte no ano anterior, uma mulher negra, Rosa Parks, foi presa por não ceder lugar a um rapaz branco, gerando inúmeras reações dos afro-americanos no episódio que ficou conhecido como boicote dos ônibus de Montgomery<sup>113</sup>. Como nos lembra Britto e Karninke (2019):

[a]s relações sociais, políticas, econômicas e afetivas não mudam pessoas pelo simples fato de existir uma decisão judicial que direcione para tal lado (é muito difícil a norma por si só mudar toda uma cultura) [...]. Aliás, muitas vezes, a imposição de uma decisão judicial acaba, por si só, trazendo prejuízos ao plano social, por não estar o cidadão ainda preparado para o cumprimento daquele determinado comando decisional.

Observe-se que a sociedade civil e toda sua estrutura burocrática estava envolvida diretamente no segregacionismo racial. Para desconstruir o vício estrutural, os poderes constituídos tiveram que trabalhar juntos para que fosse possível mudar gradativamente aquela realidade, respeitando peculiaridades de cada condado. Os tribunais locais acompanhavam a execução das medidas, o Legislativo reformava as

---

<sup>113</sup> A prisão de Rosa Parks motivou um boicote dos negros ao transporte público de Montgomery que durou 381 dias. Dois terços da receita do transporte público vinham de negros, que deixaram de usar o serviço, o que levou a quase falência do sistema de transporte público. Em 13 de novembro de 1956, a Suprema Corte dos EUA declarou inconstitucional a segregação racial nos ônibus de Montgomery e o boicote terminou uma semana depois, mas os protestos se espalharam para outras cidades do sul dos EUA.

leis e o Poder Executivo alocava forças policiais nas portas das escolas para viabilizar o cadenciado processo de dessegregação.

Esse rito que se inicia com a identificação de um estado de coisas inconstitucional<sup>114</sup> e subsequente designação de entidades para acompanhamento da execução de planos de tentativa-erro-acerto é a marca as decisões proferidas em litígios ditos estruturais. Contudo, por implicar em uma reinterpretação do princípio da separação de poderes e por possivelmente culminar no conceito raso de ativismo judicial, é preciso avaliar se processo estrutural pode ser justificado, e, em sendo, se ele é válido para aplicação prática no âmbito nacional.

Aliás, o que vem acontecendo no Brasil é que muitas demandas estruturais, senão a maioria, são ajuizadas diretamente no Supremo Tribunal Federal por meio de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, que têm por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, conforme previsto no § 1º do art. 102 da Constituição Federal de 1988<sup>115</sup> e art. 1º da Lei nº 9.882/1999<sup>116</sup>.

Justifica-se essa prática em razão da abordagem constitucional dos temas discutidos em sede de ADPF e da previsão legal de que o Supremo Tribunal Federal deve evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, sem, contudo, especificar como o Tribunal Constitucional deve agir, razão pela qual Matheus Casimiro Gomes Serafim (2024) defende a criação de um padrão de comportamento procedimental em casos envolvendo litígios estruturais. Contudo, é preciso ter cautela com intervenções

---

<sup>114</sup> O conceito de estado de coisas inconstitucional surgiu na Corte Constitucional Colombiana, em decisão proferida na *Sentencia T-025/2004*, e passou a ser difundida pelo mundo, inclusive utilizada pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar de recente, a expressão é característica de problemas estruturais pretéritos verificados em diversos países e descreve situações em que se verifica uma violação generalizada de direitos fundamentais que decorre de falhas institucionais persistentes e exige como solução uma resposta coordenada de múltiplos agentes estatais após amplo diálogo institucional, chamada de decisão estruturante. O primeiro passo para se reconhecer como estrutural um litígio e entregar-lhe decisões estruturantes com monitoramento judicial contínuo é o reconhecimento do estado de coisas institucional e o intuito de resgatar ou buscar alcançar um estado de conformidade ideal.

<sup>115</sup> A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

<sup>116</sup> A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

judiciais realizadas pelo Supremo especialmente por se tratar de um tribunal político, a fim de evitar ativismo judicial exacerbado.

Ainda que se tomem emprestadas técnicas processuais já existentes, mas afetas ao sistema tradicional binário, a incerteza de um padrão de processamento e o risco de resultar em invasão de competência, ainda que ancorado no desejo de pacificação social, pode gerar atrito entre os poderes, exigindo-se colaboração máxima do Executivo ou alguma regulamentação por parte do Legislativo para se obter a reforma da estrutura. Esses são os pontos que passaremos a explorar nos tópicos seguintes.

### **3.2 Justificativa e validação do processo estrutural**

No tópico anterior conhecemos o contexto histórico em que foram produzidas as primeiras decisões estruturais em solo norte-americano e que influenciaram medidas semelhantes nos demais continentes. Devemos, doravante, compreender como essa prática vem sendo feita no Brasil, mas, para tanto, é necessário, antes de tudo, termos condições de definir o conceito de processo.

Para alcançarmos tal conceituação, é imprescindível estudarmos a inauguração do direito processual como ciência, as influências iniciais, considerando o contexto social e jurídico onde foi desenvolvida, e o amadurecimento dessas ideias em solo nacional, ainda que sob a inspiração das escolas europeias que contribuíram para a formação do sistema processual vigente.

Se estudarmos o legado de grandes expoentes do processo no Brasil, como Cândido Rangel Dinamarco, inevitavelmente notaremos a digital de processualistas europeus, notadamente germânicos e italianos, cujas ideias deram autonomia ao direito processual. Posteriormente, esses processualistas passaram a enxergar o processo como instrumento capaz de interferir na sociedade e atuar da solução de conflitos pela força do Estado, por meio da atuação do juiz – ser iluminado capaz de obter soluções para os casos concretos a partir do espírito das leis.

Essa ideia foi inicialmente construída e disseminada pelo jurista alemão Oskar von Bülow, que, afastando-se da Teoria Imanentista<sup>117</sup>, e por influência de Auguste Comte, pai do movimento positivista<sup>118</sup>, dedicou-se a estudar cientificamente o processo, culminando na criação da Teoria da Relação Jurídica.

Essa teoria, construída no final do século XIX, empenhou-se em evidenciar a autonomia do direito processual em relação ao direito material, enxergando-o como uma ciência jurídica emancipada. Esta característica específica ainda vigora até os dias atuais, pois, desde então, o direito processual apartou-se do direito material, sendo, cada um desses ramos do direito estudados independentemente como ciências autônomas.

Ocorre que essa ruptura conceitual e a tentativa de destacar a imiscibilidade dos planos material e instrumental do processo levaram os teóricos a ignorar o direito material e demais elementos que permeiam a relação jurídica, como os atores processuais, suas necessidades, posições jurídicas e peculiaridades dos casos concretos.

Marinoni (2016) defende que a teoria da relação jurídica processual, preocupada com a autonomia do direito processual, olvida as intenções do Estado ou de quem exerce o poder, ignora a necessidade das partes e as situações de direito material. O autor assim arremata:

A pretensa neutralidade do conceito de relação jurídica processual certamente escamoteou a realidade concreta, permitindo a construção de uma ciência processual que se queria bastante ou supunha que poderia que poderia viver imersa em si mesma, sem olhar para a realidade do direito material e para a vida dos homens.

---

<sup>117</sup> A Teoria Imanentista proposta pelo jurista alemão Savigny, também conhecida por civilista ou privatista, entendia a ação como um direito material em movimento. Segundo essa concepção que vigorou por muitos anos na Europa, o processo civil é absorvido pelo direito material, de modo que o indivíduo, titular do bem jurídico lesado, apenas se utiliza de atos meramente procedimentais para alcançar o objetivo desejado.

<sup>118</sup> O positivismo foi uma corrente de pensamento filosófico que surgiu na França entre os séculos XIX e XX e tinha como propósito desenvolver e incitar o conhecimento científico. Segundo seu maior expoente, Auguste Comte, o conhecimento científico era a única forma de conhecimento válido, rechaçando superstições, religiões e demais ensinamentos teológicos.

Assim, por exemplo, circunstâncias pessoais dos atores do processo são ignoradas, desde que eles estejam inseridos no rol processual de legitimados para atuar em igualdade contra seu adversário. Neste trilhar, instrumentos processuais de acesso à justiça, como tratamento isonômico e assistência judiciária gratuita aos necessitados, que são autorizadas hoje em razão de características pessoais das partes, seriam impensáveis naquela realidade.

Considerar peculiaridades da realidade social para alterar o procedimento, ajustando-o com a finalidade de equilibrar a relação processual, não era possível na lógica separatista da Teoria da Relação Jurídica. A preocupação excessiva com a jurisdição desprezando a realidade concreta dos sujeitos processuais poderia acolher as mais diversas formas de exercício de poder dentro do processo.

Marinoni nos lembra mais uma vez que, nessa época, em razão do distanciamento da ciência processual, a escola alemã não era capaz de ajustar o procedimento às peculiaridades das partes, o que hoje está presente nos princípios constitucionais de justiça, na legislação instrumental e nos direitos fundamentais processuais. A participação das partes, embora essencial ao processo, por força do contraditório e da ampla defesa, não é suficiente em si a emprestar legitimidade plena ao exercício da adequada jurisdição.

Esse legado de Bülow influenciou uma cadeia de estudiosos do processo na Europa, que, a partir das ameaças do nazismo e a deflagração da Segunda Guerra Mundial dispersou alguns desses processualistas pelo mundo, inclusive para o Brasil. Esse intercâmbio científico culminou na inauguração da Escola Paulista de Processo na Faculdade de Direito do Largo do São Francisco – USP, cujo corpo docente continua a influenciar o processo no Brasil e teve como seu maior expoente Cândido Rangel Dinamarco.

Podemos afirmar que as ideias desses processualistas, cujas teorias atravessaram o Atlântico, influenciaram e são responsáveis por grande parte da construção do sistema processual brasileiro, e, por essa razão, compreender seus ensinamentos é necessário para justificar e validar o processo estrutural.

O processo deve ter condições para enfrentar questões sociais complexas e permitir que o Judiciário intervenha legitimamente em estruturas que apresentem estado de coisas desconforme ou inconstitucional como forma de pacificação social a partir da resolução de problemas estruturais, foco de nosso estudo.

### *3.2.1 Justificativa do processo estrutural brasileiro a partir do instrumentalismo*

O processo civil que atualmente conhecemos, cujo ápice foi alcançado com a promulgação do Código de Processo de 2015, sofreu forte influência de escolas europeias antes de se desenvolver em terras brasileiras, inclusive com certo protagonismo pátrio a partir das considerações de Cândido Rangel Dinamarco.

Marco Félix Jobim (2018) fez um estudo detalhado sobre o panorama do processo civil brasileiro considerando escolas e fases que o influenciaram. Em seu trabalho, o autor observou que o processualismo brasileiro se desenvolveu em métodos de produção de conhecimento científico que refletem escolas que preponderaram em ou outro momento, mas que contribuíram, e ainda contribuem, todas elas, de alguma forma, com o processo civil.

Essa percepção é importante para compreender a evolução da legislação processual civil e da jurisprudência pátria, uma vez que o Judiciário deve atender ao ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, garantir coerência, integridade e estabilidade do entendimento firmado pelos tribunais nacionais. Inclusive, esse dever de uniformização jurisprudencial encontra guarida no art. 926 do Código de Processo Civil de 2015<sup>119</sup>.

Desta forma, conhecer as escolas que influenciaram juristas e legisladores é compreender o processo civil em sua essência, o que se mostra crucial para justificar eventual protagonismo judicial e criar perspectivas que justifiquem o processo estrutural, que há de ser regulado, mas que já encontra validade no cooperativismo e na participação. Passamos, portanto, a conhecer estas escolas e seus

---

<sup>119</sup> Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

estandardes, iniciando pela Teoria Imanentista, que tinha uma visão um tanto primitiva da ação.

Segundo essa teoria, o processo não seria um instrumento separado do direito material, mas sim uma projeção necessária deste. Ou seja, o processo é inerente à relação jurídica material, não podendo ser considerado apenas um meio para a realização do direito, mas uma parte essencial da própria estrutura normativa. Assim, quando um titular de um direito subjetivo busca o Judiciário, ele apenas aciona um mecanismo imanente ao próprio direito material.

Essa teoria ganhou força com a escola civilista capitaneada por Friedrich Carl Von Savigny, na qual a ação era considerada o próprio direito material após sua violação, confundindo-os entre si a ponto de se defender que não há ação sem direito, nem direito sem ação. Para os imanentistas, o direito material era estático e, quando violado, ele se movimentava, permitindo o exercício do que chamamos de direito de ação, de modo que para toda ação haveria, antes de tudo, um direito correspondente violado. Deste raciocínio, podia se concluir que não havia autonomia entre o direito material e a ação, e que todo julgamento seria favorável ao autor<sup>120</sup>.

A Teoria Imanentista acabou perdendo força por não ser capaz de explicar a improcedência do pedido, que, indiretamente, implicaria na inexistência do direito de ação. Essa incongruência levou estudiosos do direito a dissociar direito material e ação, o que culminou em uma nova teoria dita concretista, na qual se reconhecia a autonomia do direito de ação em relação ao direito material, mas ainda incapaz de explicar o exercício do direito ação nos casos de resolução de mérito desfavorável ao autor.

A desconexão entre o direito material e o direito de ação foi inaugurada por Oskar von Bülow ao reconhecer a autonomia deste último em relação àquele. A grande contribuição de Bülow ao se afastar da Teoria Imanentista, de origem romana e que não dissociava direito material e processual - sendo, este, aquele em movimento

---

<sup>120</sup> Traços da escola imanentista podem ser detectados no Código Civil de 1916, que, em seu art. 75, dispunha que “a todo direito corresponde a uma ação que o assegura”.

- foi inaugurar a ciência processual ao reconhecer a existência de um direito processual autônomo que não se confunde com o direito material.

Diferentemente da relação de direito material de caráter eminentemente privatista, Bülow observou que a relação do Estado com os cidadãos, no que tange a direitos e obrigações processuais, tem natureza diversa, de direito público, ou seja, seria uma relação jurídica pública e autônoma.

Enquanto a relação jurídica privada preexistente é debatida judicialmente, a relação jurídica processual é embrionária e se encontra em pleno desenvolvimento por meio de atos particulares durante o processamento do feito. Ao final, ela se aperfeiçoa quando o tribunal decide e realiza o direito deduzido em juízo, o que caracterizava a Teoria da Relação Jurídica Processual. No decorrer do processo, as partes se comprometem a colaborar, e, ao final, a se submeter aos resultados impostos pela força estatal. Nas palavras de (BÜLOW, 1964):

O processo é uma relação jurídica que avança gradativamente e se desenvolve passo a passo. Enquanto as relações jurídicas privadas que constituem objeto do debate judicial se apresentam como plenamente concluídas, a relação jurídica processual encontra-se em embrião. Isto será preparado através de atos particulares. O contrato de direito público só se aperfeiçoa com a contestação, pela qual, por um lado, o tribunal assume a obrigação específica de decidir e realizar o direito deduzido judicialmente, e por outro, as partes ficam obrigadas, a fazê-lo, prestar a colaboração indispensável e submeter-se aos resultados desta atividade comum (LICHTSCHEIN, 1964, p. 2, tradução nossa).

O fundador da ciência processual vai mais além e nos ensina que o processo deve atender prescrições como competência, capacidade e imparcialidade do tribunal; capacidade processual das partes e legitimação de seu representante; especificidades da matéria litigiosa; atos de comunicação da demanda e custas processuais. Estes são elementos constitutivos de uma relação jurídica processual. Um defeito em qualquer dessas prescrições impediria de surgir o processo; por isso funcionam como pressupostos processuais (requisitos de admissibilidade e condições de tramitação).

Assim, o tribunal deve se debruçar e decidir sobre os pressupostos processuais (condições de existência do processo), decidir se o ônus da prova cabe ao autor ou ao demandado, pois cada parte deve contribuir com a convicção do juiz, e, ao final, com a relação litigiosa substancial/material que abrange o *merito causae*.

Outro legado, não tão positivo, deixado por Bülow, mas importante para este estudo, foi a visão quase romântica da produção jurídica promovida pelos juízes, ora interpretando as leis e decidindo, em sua função típica, ora revelando o próprio direito com pouca ou nenhuma limitação do ordenamento jurídico, o que ele chamou de “livre poder judicial de legislar”.

Segundo Bülow, o ordenamento jurídico, quanto mais tenta ser completo, torna mais estreito o caminho para o juiz construir suas próprias regras legais. Contudo, ele ressalta a inadequação da habilidade do legislador para ordenar o direito e acrescenta que a tarefa do judiciário de criar o direito estaria apenas limitada, mas não eliminada, existindo espaço abundante para que o juiz determine o direito com margem muito mais ampla e livre do que se pode imaginar. E arremata: “O ordenamento deve deixar muitas e importantes coisas para o independente e em detalhes mais preciso, mais certo, trabalho de ordenação legal da outra instituição do direito: a atividade judicial” (BÜLOW, 1995, p. 13).

Como o ordenamento jurídico não é capaz de prever todos os casos futuros que regulam a sociedade, as novas relações chegam antes nas cortes (direito ou regulação judicial), onde são apreciadas e preparam a legislação. Ou seja, os preceitos legais judiciais precedem os legislativos e servem de teste para o direito positivo.

Nesta toada, (BÜLOW, 1995) aponta que “frequentemente é possível atribuir aos juízes o crédito por uma visão jurídica melhor e maior do que a do pessoal do legislativo”. Essa sua observação pode ter contribuído para o que hoje conhecemos

por ativismo judicial<sup>121</sup>, que tem forte influência no desenvolvimento do processo estrutural e que será estudado mais adiante.

Prosseguindo no caminho trilhado pela ciência processual, nos deparamos com os ensinamentos do expoente italiano Giuseppe Chiovenda - que ancora seu sistema processual em dois pilares, quais sejam a ação, como forma de provocar a jurisdição, e a já conhecida relação jurídica processual pensada por Bülow - e seu discípulo Francesco Carnelutti, que definiu a lide como um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida.

Neste ponto, Chiovenda corrobora a teoria de Oskar von Bülow, sendo, também, influenciado pelas ideias do alemão Adolf Wach, adotando sua tese da autonomia e independência da ação em relação ao direito material, herdada da Teoria da Relação Jurídica, opondo-se veementemente à Teoria Imanentista que ainda prosperava na Europa (CHIOVENDA *apud* CABRAL, 2014).

Adolf Wach, em sua obra *Das Deutsche Zivilprozessrecht* (1885), concebeu a ação não apenas como sendo uma provocação direcionada ao Estado, mas um direito autônomo, potestativo, do autor de provocar a jurisdição contra o réu, na posição jurídica de adversário, desvinculando o direito de ação do mérito da demanda. Contudo, afirmava que o direito de ação só existia se a sentença fosse favorável, isto é, o direito de ação é um direito ao julgamento de procedência.

Por outro lado, Chiovenda teorizou a ação como um direito potestativo, já que este é exatamente o poder jurídico conferido a alguém para submeter outrem à modificação, criação ou extinção de situações jurídicas previstas em lei por decisão judicial, colocando o adversário em um “estado de sujeição”.

---

<sup>121</sup> Essa expressão foi utilizada pela primeira vez pelo historiador e jornalista Arthur Schlesinger Jr. em um artigo publicado na revista *Fortune* em 1947, intitulado *The Supreme Court: 1947*. O historiador norte-americano empregou o termo para descrever a atuação de ministros da Suprema Corte dos EUA que, para ele, demonstravam uma postura criativa e intervencionista, reinterpretando normas e expandindo o alcance do Judiciário na definição de políticas públicas. Esse conceito se opõe ao de "autocontencionismo judicial" (*judicial restraint*), que defende a interpretação restrita e literal das leis e da Constituição, deixando maior espaço para a atuação dos poderes Legislativo e Executivo.

O concretismo cedeu espaço à Teoria Abstrata por meio das contribuições de John Degenkolb e Sándor Plósz, que, ainda sob a concepção da autonomia do direito de ação de Wach, resolveram o problema da sentença de improcedência, asseverando que o direito de ação seria o direito de obter um pronunciamento estatal independentemente da existência do direito material.

Apenas com Enrico Tulio Liebman, que preservou a autonomia do direito de ação, mas condicionou o julgamento de mérito ao preenchimento de pressupostos processuais e condições da ação<sup>122</sup>, considerou-se a Teoria Eclética da Ação. Essa teoria sustentava que o direito de ação existe de forma independente do direito material alegado, ou seja, não está condicionado à existência do direito subjetivo que se busca tutelar. Assim, a ação, para existir, não depende da procedência do pedido, mas do atendimento das condições da ação para obter um provimento final.

Já Carnelutti desenvolveu seus estudos sobre a jurisdição, que seria espécie do gênero processo, entendendo que pode haver jurisdição processual e jurisdição não-processual, ao passo em que há processo jurisdicional e processo não-jurisdicional (CARNELUTTI *apud* DUTRA, 2014). O italiano contribuiu para a mudança de eixo em torno do qual girava a ciência processual, afastando-se do direito de ação e se aproximando do conceito de jurisdição.

Para Carnelutti a jurisdição é uma fonte jurídica, tal qual a legislação, e vai mais além. Segundo o autor, entre as funções típicas do legislativo e do judiciário, as partes funcionam naquela de forma puramente passiva, enquanto, no exercício da atividade jurisdicional, as partes são chamadas a exercer direito de colaboração na instrução processual em atos concatenados, permitindo ao juiz declarar o direito em acanhada participação dos sujeitos do processo. Estes atos, que devem estar previstos no ordenamento jurídico, constituem o procedimento, que é composto por 3

---

<sup>122</sup> Para Liebman, seriam condições da ação a legitimidade, havendo coincidência entre os atores da relação de direito material e a relação jurídica processual; o interesse de agir, demonstrada utilidade, necessidade e adequação da tutela pretendida pelo autor; e possibilidade jurídica do pedido, em que a pretensão do autor era juridicamente possível. Contudo, esta última condição da ação foi retirada pelo próprio autor italiano no início da década de 1970. Importante destacar que, para o processualista, as condições da ação versam sobre matéria de ordem pública cognoscíveis em qualquer tempo e grau de jurisdição, podendo implicar na extinção do processo sem resolução de mérito.

(três) fases subsequentes e interdependentes: a proposição da ação, que provoca o contraditório; a instrução do processo, no qual se colhe as razões e provas; e o pronunciamento final, momento em que o juiz declarar o direito ou a inexistência dele.

Na mesma linha de Bülow, Carnelutti dedicou parte de sua trajetória perante a ciência processual a superestimar a atuação do Judiciário em relação ao Legislativo, enfatizando a força de criação do direito pelo estado-juiz em cada caso concreto, onde as partes são chamadas a colaborar na instrução; e afirmava:

A legislação é uma produção do direito *sub specie normativa*, isto é, uma produção de normas jurídicas; poderíamos dizer, uma produção de preceitos em série, para casos típicos, não para casos concretos. A jurisdição pelo contrário, produz preceitos, ministra direito para cada caso singular [...] (CARNELUTTI *apud* DUTRA, 2014, p. 37).

Mostra-se relevante para este estudo ressaltar que Carnelutti incorporou o conceito de justiça ao processo ao desenvolver a tese de que, por meio dele, o processo, o estado-juiz buscaria a justa e certa composição da lide. Nas palavras do processualista italiano:

[Processo seria] um conjunto de atos dirigidos à formação ou à aplicação dos preceitos (...) um método para formação ou para a aplicação do direito que visa a garantir o bom resultado, ou seja, uma tal regulação do conflito de interesses que consiga realmente a paz e, portanto, seja justa e certa. (CARNELUTTI *apud* DUTRA, 2014, p. 42).

Para Carnelutti, o processo é um conjunto de atos concatenados dirigidos à formação ou à aplicação de preceitos que funcionam como um método para a aplicação do direito, regulando o conflito de interesses de tal modo que se alcance a paz, e, portanto, seja justo e certo. As contribuições de Carnelutti sobre jurisdição e justiça social atravessaram o Atlântico e influenciaram as ideias de Cândido Rangel Dinamarco, que, as condensou em sua obra clássica “A Instrumentalidade do Processo”, publicada pela primeira vez em 1987.

Em sua obra, Dinamarco foi mais além e concebeu a Teoria Instrumentalista em que o processo seria um instrumento da jurisdição para realizar o que chamou de “escopos metajurídicos do Estado”, aflorando um perfil social e

intervencionista, ante o interesse estatal de ultrapassar a dimensão meramente jurídica e incluir as dimensões social e política na finalidade/utilidade do processo.

Para Dinamarco o sistema processual não gravita em torno da ação ou dos direitos subjetivos materiais, mas sim da jurisdição, como fenômeno político e social, e não apenas jurídico, com foco na pacificação e educação social. Em sua teoria, o juiz deve ter consciência dos escopos metajurídicos do Estado mirando na pacificação com justiça e na educação da sociedade a respeito de seus direitos e obrigações, objetivos estes a serem alcançados por meio do processo como instrumento da jurisdição. Segundo o autor:

Não foi casual o surgimento da ideia de um escopo metajurídico da jurisdição, geralmente localizado na paz social. Ao Estado social contemporâneo repugna a inércia do juiz espectador e conformado; o juiz há de ter consciência da função que, como agente estatal, é encarregado de desempenhar perante a sociedade (DINAMARCO, 1987, p. 184).

Quando Dinamarco define que o objetivo precípua do processo é eliminar conflitos mediante a utilização de critérios justos, reduzido o processo a um mero instrumento de pacificação social, ele acaba o definindo como um acessório que pode ser comprimido ou dilatado a bel prazer do juiz desde que, ao final, se alcancem os escopos metajurídicos do Estado - ou pelo menos se busque alcançar.

Essa percepção decorre da aplicação da máxima correlacionada a percepção maquiavélica de que os fins justificam os meios, e, se o juiz mira nos escopos metajurídicos do Estado, alcança-los no caminho mais curto para a ser uma prioridade, independe do que vá acontecer ao seu instrumento de pacificação, o processo.

Podemos inferir que essas teorias contribuíram para a construção de um sistema processual em que o juiz teria um poder de criação judicial quase ilimitado em relação ao ordenamento jurídico posto, desde que fundamentada a decisão, com uma visão jurídica melhor e maior do que a do legislador, em que a busca pela justiça e paz social seriam suficientes a justificar a flexibilização de princípios fundamentais do

processo civil, tais como o da adstrição ou congruência, estabilização objetiva da demanda e coisa julgada.

Essa construção histórica do direito processual se tornou um terreno fértil para colher o que conhecemos por processo estrutural, justificando o desenvolvimento das técnicas de resolução judicial de conflitos estruturais sobre um conceito de processo que não dialoga perfeitamente com o modelo constitucional, mesmo porque, aquele que mais influenciou o processo civil no Brasil nas últimas décadas escreveu sua obra-prima antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A importância da Escola Instrumentalista, sobretudo o legado de Cândido Rangel Dinamarco, apesar das críticas acerca do protagonismo do juiz que, em tese, busca, através do processo, como instrumento da jurisdição, alcançar os escopos metajurídicos do Estado, viabiliza o processo estrutural na forma com ele ainda é posto no Brasil.

Enquanto não houver balizas firmes da atuação jurisdicional do que se pode, ou não, fazer na condução de processos que envolvam litígios estruturais, o instrumentalismo predominará, servindo como justificativa para a atuação exacerbada do magistrado, ainda que avance sobre os demais poderes constituídos. Daí porque a relativização do princípio da separação de poderes é medida que se impõe, sob pena de, não a aceitando, o processo estrutural não se justificar por si só.

Portanto, apesar das críticas ao instrumentalismo, neste momento, se quisermos admitir e justificar o protagonismo judicial, teremos que aceitar a teoria de Dinamarco e os fins para os quais foi construída, pois não há outra forma de o direito e a política permitirem o avanço do Judiciário sobre os demais poderes. Contudo, para que não brotem arbítrios destas condutas, faz-se necessária a ampla participação dos atores processuais e demais sujeitos atingidos pelos efeitos do provimento final a fim de validá-lo, razão pela qual a correlação com o processo democrático é essencial para este estudo.

### *3.2.2 Validação do processo estrutural de acordo com o modelo constitucional de processo*

Saindo do contexto histórico que justificou a recepção de procedimentos estruturais ainda desregulados e do protagonismo judicial voltado para o alcance dos escopos metajurídicos do Estado, precisamos encontrar, também na ciência processual, uma validação para as medidas discutidas e aplicadas na solução dos litígios chamados de estruturais.

Para tanto, voltamos um pouco no tempo para conhecer a breve, mas importante, contribuição de James Goldschmidt, que tentou desconstituir o arcabouço da Teoria da Relação Jurídica no que diz respeito à obrigação entre as partes e o magistrado, apresentando um modelo de processo em que os sujeitos se encontram em situações jurídicas e carregam deveres e ônus processuais até a prolação do provimento final (VILAR; COUTINHO, 2021).

Para Goldschmidt, o direito subjetivo se relaciona a um imperativo correspondente a posição jurídica ocupada pela parte; ou seja, um poder de um sujeito processual a conduta de outrem, que possui um dever correspondente, etapa a etapa do procedimento até o provimento final.

Flaviane de Magalhães Barros Pellegrini (2003) destaca a estrutura proposta por Goldschmidt – que denomina “situacionista” – a qual condena a Teoria da Relação Jurídica de Bülow e propõe que, no lugar de tais relações, existem, na verdade, situações jurídicas, que podem ser compreendidas como expectativas, possibilidades e ônus.

Importante é, também, o legado de Elio Fazzalari (2006), impulsionador da Teoria Estruturalista do Processo, que concebeu o procedimento como uma sequência de normas que preveem atos e se manifestam em posições jurídicas dos contraditores, considerando poder e sujeição, dever, faculdade e ônus, e que se encadearão até a realização de um ato final.

A essa definição de procedimento ele acrescenta a ideia de processo como sendo espécie que exige o contraditório participativo em posição simétrica de paridade das partes, que podem suportar o resultado (des)favorável final, além da garantia de participação dos demais sujeitos processuais, tais como juízes, auxiliares da justiça e membros Ministério Público, exercendo seus deveres constitucionais no processo.

Esse conceito aproxima o processo do ideal de democracia por adotar o paradigma do Estado Democrático de Direito e colocar em relevo a participação ativa dos interessados no processo através do contraditório e da isonomia, para se conceder validade e existência ao provimento final, sobre os destinatários do ato emanado. Aqui, portanto, vislumbramos a necessidade de garantir a participação efetiva dos interessados na construção do provimento final com o objetivo de validá-lo.

Para Fazzalari (2006), o empréstimo de validade e eficácia de cada ato do procedimento, bem como do provimento final, depende da regularidade ou irregularidade dos atos que o precedem, influenciando a validade e a eficácia do ato imediato e dos atos dependentes que se seguem.

Já quanto ao processo, este conserva o respeito às etapas que precedem o ato derradeiro – aqui chamado de provimento final – e se difere do procedimento pelo fato de que participam ativamente – ou pelo menos são habilitados a participar – aqueles em cuja esfera jurídica o ato final incide. Ou seja, essencialmente, o que distingue procedimento de processo é a estrutura dialética deste último, traduzida no contraditório participativo em simétrica paridade de suas posições jurídicas, aproximando o processo do conceito de democracia, o que legitima o resultado obtido no provimento final. Para o autor:

Existe, em resumo, o “processo”, quando em uma ou mais fases do *iter* de formação de um ato é contemplada a participação não só - e obviamente - do seu autor, mas também dos destinatários dos seus efeitos, em contraditório, de modo que eles possam desenvolver atividades que o autor do ato deve determinar, e cujos resultados ele pode desatender, mas não ignorar (FAZZALARI, 2006, p. 120).

Deduz-se, portanto, que a participação dos sujeitos do processo em contraditório paritário e não episódico, enquanto potenciais destinatários da eficácia do provimento final, constitui sua legitimação para agir, e, ausente essa estrutura dialética, autoritário será o ato final e nulo será o processo.

Indo mais além do processo pré-democrático de Fazzalari, os também italianos Ítalo Andolina e Giuseppe Vignera delinearam o modelo constitucional do

processo partindo da ideia de que a função jurisdicional é exercida com provimento finais decorrentes de procedimentos em contraditório participativo, os processos, e a construção desses atos finais devem respeitar, em toda sua linha de montagem, princípios atinentes ao exercício da jurisdição e ao desenvolvimento do procedimento jurisdicional que se encontram plasmados no texto constitucional.

Andolina e Vignera compartilham da ideia apresentada na pirâmide de Kelsen com relação a posição ocupada pelas normas constitucionais no vértice da hierarquia das fontes normativas, devendo, por força da regra de validade na norma imediatamente superior, o ordenamento jurídico infraconstitucional como um todo estar em consonância com o texto constitucional.

Podemos notar que o modelo de processo constitucional proposto pelos italianos Andolina e Vignera reforça o conceito de processo democrático inaugurado pelo conterrâneo Fazzalari, pois um dos princípios que extraímos do texto constitucional é o dever de respeito ao contraditório efetivo e a ampla defesa, permitindo que às partes seja oportunizada a possibilidade de participar da construção do provimento final e influenciar o juiz na tomada de decisão.

Esse legado foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. No inciso LV do art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, o constituinte originário definiu que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

A comparticipação na construção do provimento final também foi absorvida pela legislação processual, que positivou o princípio da cooperação, o qual garante a todos os sujeitos processuais, incluindo o juiz, em seu protagonismo, o dever de colaborar entre si para que o processo seja célere, justo e efetivo.

É importante notar que, se nos debruçarmos sobre a jurisprudência mais atualizada dos nossos tribunais, poderemos observar que os modelos instrumentalista e constitucional do processo coexistem na prática judiciária, o que, em nossa análise, se mostra vantajoso às medidas estruturais.

Ainda que, em tese, incompatíveis entre si, a presença concomitante desses modelos na cultura jurídica nacional permite ao juiz conduzir o processo com mais liberdade, amparado, por exemplo, no poder geral de cautela, desde que garanta aos atores processuais ampla cooperação e participação, o que, para a adoção de medidas estruturais, é primordial.

Há, contudo, quem defenda que essa mescla de bases epistemológicas aparentemente antagônicas pode causar prejuízos à atividade jurisdicional e ao jurisdicionado. Marcelo Pereira de Almeida e Alexandre de Castro Catharina (2022) entendem que a utilização contemporânea dos modelos cooperativo e instrumentalista de processo pode acarretar problemas em relação aos direitos fundamentais processuais.

Os autores compreendem que, na verdade, não há uma convivência harmônica entre os modelos, mas apenas a mera menção retórica de alguns conceitos, prevalecendo os influxos instrumentalistas, caracterizados pela lógica do protagonismo do juiz na condução do processo, que, no cotidiano forense, pode suplantar direitos fundamentais do processo.

Para eles, a preocupação do legislador em inserir mecanismos de equilíbrio na construção do provimento final do processo não foi capaz de ultrapassar a lógica sedimentada na cultura jurídica instrumentalista, e, as configurações cooperativas e participativas do processo, acabam sendo reduzidas ao protagonismo do julgador.

Esta conclusão não parece de todo equivocada, mas não se pode negar que as contribuições da escola constitucional de processo permeadas no Código de Processo Civil de 2015, dialogam com um modelo democrático e mais justo, admitindo-se o protagonismo do juiz para que se garanta a máxima efetividade e a pacificação social. Se ainda há a predominância de um modelo em relação ao outro, não quer dizer que isso seja uma patologia no sistema jurisdicional, mas apenas uma seqüela ainda em tratamento.

O legado do modelo instrumentalista foi abraçado com muito interesse pelos juízes pois amplifica seus poderes. É natural que levem tempo para se desconectar da autoridade que a escola instrumentalista os concedeu, o que pode ser

acelerado pelas manifestações da sociedade civil. A título de exemplo, Catharina (2015) nos lembra do avanço do modelo constitucional nas questões raciais em decorrência da atuação dos movimentos sociais, sobrepondo-se ao protagonismo da perspectiva instrumentalista<sup>123</sup>.

Aliás, é importante destacar que o Código de Processo Civil de 2015 tem duas características marcantes: (i) foi a primeira codificação de legislação processual civil elaborada e aprovada dentro de um período de constitucionalismo democrático<sup>124</sup>, já que as versões anteriores, dos anos de 1939 e 1973, foram concebidas em períodos de exceção no Brasil; (ii) e, grande parte de suas ideias brotaram de aspirações de uma comissão de notáveis juristas<sup>125</sup>, em sua maioria advogados públicos e privados, o que fatalmente contribuiu para a limitação da liberdade que o juiz adquiriu com a escola instrumentalista e a partir da jurisprudência defensiva, afastando-o do uso do “livre convencimento” e do poder discricionário.

A elaboração do anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015 em si é um exemplo de transparência e legitimação democrática com ampla participação da sociedade, comunidade jurídica e científica. No processo de discussão, houve audiências públicas nas cinco regiões do país e foi lançada uma página virtual que recebia sugestões aos temas apresentados, que teve mais de 13 (treze) mil acessos durante a tramitação<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> O autor cita os seguintes precedentes: ADI nº3239 (titulação dos territórios quilombolas), ADPF nº 186 (constitucionalidade das cotas raciais), Recurso Extraordinário nº 494.601 (constitucionalidade da lei que autoriza o abate de animais para fins religiosos).

<sup>124</sup> O art. 1º do CPC/2015 dá uma diretriz importante ao definir que o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição Federal.

<sup>125</sup> A comissão de juristas presidida por Luiz Fux, à época Ministro do STJ, instituída pelo Ato nº 379, de 30 de setembro de 2009 do Senado Federal para elaborar o anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, estabeleceu 5 objetivos para orientar os trabalhos: 1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas [...]; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.

<sup>126</sup> BRASIL. Anteprojeto de reforma do Código de Processo Civil. Comissão de Juristas instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal 379, de 2009, destinada a elaborar Anteprojeto de Novo Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Acesso em: 15.12.2020.

O Código de Processo Civil de 2015 preservou conceitos, institutos e comportamentos provenientes da escola instrumentalista<sup>127</sup>, mas inseriu em seu corpo inovações características do constitucionalismo democrático, tais como a participação efetiva das partes na construção do provimento final, sob pena de nulidade; o dever dos tribunais de manter coerência e integridade de suas decisões; a exigência de constar elementos essenciais da sentença<sup>128</sup>, sob pena de não produzir efeitos; e a proibição de prolação de decisões surpresa<sup>129</sup>.

A reinterpretação do direito processual à luz dos direitos fundamentais garantidos no texto constitucional, mas preservando institutos da escola instrumentalista, que amplifica o protagonismo judicial, pode ser evidenciado, ainda, na exposição de motivos do anteprojeto do Código de Processo Civil. Segundo Isabelle Almeida Vieira e Marco Félix Jobim (2022), a sistematicidade das normas trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 foi elaborada de modo que não houvesse um rompimento com a legislação anterior, sendo corrigidas algumas imperfeições, preservando alguns institutos e introduzindo outros que atendessem o modelo constitucional.

Assim, superado o momento de justificação do processo estrutural, devemos nos concentrar agora em como validá-lo no contexto do modelo constitucional de processo a partir da ampla participação dos sujeitos processuais e a influência destes sobre o destinatário dos fatos e provas.

---

<sup>127</sup> A título de exemplo, o art. 8º do CPC/2015 determina que o juiz, ao aplicar o direito, atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum.

<sup>128</sup> O dever do juiz de preencher a sentença com elementos essenciais previstos no CPC/2015 evidencia a conexão existente entre este diploma e a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 93, inciso IX, impõe que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

<sup>129</sup> O art. 10 do CPC/2015, veda, em qualquer grau de jurisdição, a prolação de decisão com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria de ordem pública. Ora, se a matéria objeto da decisão não passou pelo crivo do contraditório e da ampla defesa, o juiz não poderia sobre ele se debruçar pois estaria violando o dever de cooperação previsto no art. 6º: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Cientes de que ainda não há regulamentação específica do processo estrutural no Brasil e que as regras processuais vêm sendo definidas empiricamente pelos integrantes do Supremo Tribunal Federal ao processar Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental propostas na Corte Constitucional, entendemos que tais ritos só serão validados se forem garantidos, dentre outros princípios processuais constitucionais, a ampla participação, superlativando o contraditório participativo em posição simétrica de paridade, a máxima publicidade e a transparência das atividades judiciais.

É preciso que a sociedade e os grupos afetados pelas decisões proferidas em litígios estruturais acompanhem as medidas implementadas a partir de um largo debate público e fiscalização. Sem ampla participação e consensualismo não há como efetivar medidas estruturantes, assim como ocorre na experiência sul-africana que originou a expressão cunhada de compromisso significativo<sup>130</sup>, que será explorado adiante.

Esses princípios são pilares da construção de um processo estrutural constitucional e são essenciais à democracia deliberativa, em que decisões não são tomadas com base na autoridade, como no Executivo, ou pelo representante do povo a partir dos votos obtidos, como no Legislativo, mas decorrem da confrontação entre sínteses e antíteses, razões e contrarrazões, apresentadas pelos sujeitos do processo (SERAFIM, 2024).

O conceito de democracia deliberativa diz respeito a um modelo democrático no qual as decisões políticas são fundamentadas em processos de amplo debate público, argumentação racional e participação da sociedade civil. Diferente da

---

<sup>130</sup> O compromisso significativo é fruto da Constituição progressista sul-africana e da atuação do respectivo Tribunal Constitucional após o fim do *apartheid*. Essa experiência ganhou relevância nos casos relacionados ao direito à moradia, como *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg* (2008) e *Residents of Joe Slovo Community v. Thubelisha Homes* (2010). Nessas decisões, o Tribunal exigiu que as autoridades públicas estabelecessem um diálogo genuíno com as comunidades afetadas antes de realizar despejos ou reassentamentos.

democracia representativa, que se baseia apenas na soma de preferências individuais expressas por meio de representantes eleitos pelo voto, a democracia deliberativa enfatiza o diálogo como meio essencial para a formação da vontade coletiva e, principalmente, para legitimação das decisões políticas.

Não há como validar o processo estrutural sem submeter a decisão estruturante à democracia deliberativa e preservar princípios processuais constitucionais, considerando, em maior amplitude, o tripé “participação, publicidade e justificação”, assim como, também, a imparcialidade ou neutralidade do juízo e a duração razoável do processo, que, no caso dos litígios estruturais, considerando seu objetivo geral e complexidade da matéria, exige dilação de prazos (MARDEN, 2015).

O procedimento de reestruturação de um órgão ou entidade a fim de alterar realidades inconstitucionais pelo método experimentalista que adota a lógica da tentativa e erro, a partir de ampla deliberação pública, estimulando o debate e a cooperação entre os sujeitos e poderes interessados na resolução do litígio estrutural, fortalece a almejada e necessária justificação, e enfraquece boa parte das críticas direcionadas ao processo estrutural.

Em retrospecto, neste capítulo tratamos do surgimento do processo estrutural nos EUA na década de 50 do século passado e a influência da Teoria da Relação Jurídica Pública até a inauguração da Escola Paulista de Processo no Largo do São Francisco, de cunho eminentemente instrumentalista, culminou em uma ampliação dos poderes do juiz, que deve buscar a qualquer custo a pacificação social e educação da sociedade.

A tentativa de solução de litígios estruturais pelo Poder Judiciário, apesar de receber críticas pela forma como vem sendo conduzida no Brasil, sobretudo pela atuação ativista do Supremo Tribunal Federal ao se deparar com Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, vem ganhando força no sistema brasileiro.

Há muitos estudiosos da Escola instrumentalista que se debruçam sobre a questão dos processos estruturais e, influenciados pelos ensinamentos de Cândido Rangel Dinamarco, encontraram terreno fértil para justificar a invasão do Poder Judiciário em atividades típicas dos demais poderes a partir da busca por alcançar os

escopos metajurídicos do Estado utilizando o processo como instrumento da jurisdição.

Contudo, a justificação do processo estrutural em si não legitima o juiz a agir livremente em um campo ainda desregulado, devendo, para fins de validação da conduta perante a sociedade e os grupos interessados na solução do litígio estrutural, ser respeitado e potencializado o contraditório e a ampla defesa em seu grau máximo, a fim de adequar o processo estrutural ao modelo constitucional democrático.

Mais ainda, é necessário que o juiz, na coordenação da solução dos litígios estruturais e acompanhamento da execução dos planos definidos com ampla participação dos sujeitos do processo, observe os princípios processuais que estão plasmados no texto constitucional, adequando o processo estrutural, também, e principalmente, ao modelo constitucional de processo.

O tripé “participação, publicidade e justificação”, definido por Matheus Casimiro Gomes Serafim como força pujante do processo estrutural no Brasil o coloca no contexto do modelo constitucional, e, a partir de sua atenção, valida-o e enfraquece eventuais as críticas a ele direcionadas. O modelo brasileiro de demandas estruturais ainda precisa evoluir e se consolidar, mas, neste momento, reconhecemos que um procedimento justificado no instrumentalismo possui mecanismos de validação no modelo constitucional que o transformaram em um processo estrutural democrático.

O próximo passo, acredita-se, é uma regulamentação do processo estrutural que atenda aos princípios processuais dispostos no texto constitucional desatrelado do modelo binário de adjudicação de direitos que conhecemos, dando mais legitimidade à intervenção judicial, em razão do consensualismo e da comparticipação, além de estar amparada mais na vontade do legislador e menos na criatividade dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Se ainda há uma aparente predominância do modelo instrumentalista sobre o modelo de processo democrático, essa vantagem deve se equilibrar de modo que o protagonismo exacerbado do juiz ceda espaço ao ativismo das partes, e não daquele, na construção do provimento final.

Essa transição deverá ser ampliada e consolidada a partir de movimentos

da sociedade civil, ampliação da atuação do *amicus curiae*, sempre que possível (DE ALMEIDA *apud* CATHARINA, 2015), aprimoramento legislativo e adoção de uma perspectiva estruturalista do processo (VITORELLI, 2024).

#### 4 USO DO PROCESSO ESTRUTURAL DIANTE DA VIOLAÇÃO ENDÊMICA DE DIREITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Como vimos nos tópicos anteriores, a Administração Pública, em todas as suas esferas, em maior ou menor escala, a depender do ente político, ignora direitos de serventuários previstos na legislação vigente. No âmbito dos Poderes Executivos Municipais, foco de nosso estudo, essa violação de direitos é endêmica e caracteriza um estado de desconformidade perene no qual não se vislumbra um avanço positivo, no sentido de respeitar esses direitos ou se adequar a realidade financeira do ente federado.

Vimos no primeiro capítulo que a iniciativa para apresentar projetos de lei que versem sobre direitos de serventuários, notadamente que tratam de regime jurídico e plano de cargos, carreiras e vencimentos, compete aos respectivos Chefes do Poder Executivo de cada ente público, cuja previsão se encontra nos artigos 25, *caput*<sup>131</sup>, c/c art. 39, § 1º, inciso III<sup>132</sup>, e art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”<sup>133</sup>, todos da Constituição Federal de 1988.

Extraímos dos dispositivos retrocitados que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por iniciativa privativa do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, no âmbito de suas respectivas competências, instituirão regime jurídico e planos de carreira e vencimentos (padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório) para os

---

<sup>131</sup> “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

<sup>132</sup> “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: III - as peculiaridades dos cargos”.

<sup>133</sup> “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”;

servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, observadas as peculiaridades de cada cargo.

Essa autonomia organizacional caracteriza o poder de autoadministração dos entes públicos, que é regido pela Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, em âmbito local, além das demais leis vigentes, observando o princípio da legalidade e da separação dos poderes.

Notamos que o exercício da autoadministração conferida aos Chefes do Poder Executivo traduz-se, em outras palavras, na possibilidade de o gestor escolher o regime jurídico mais adequado aos servidores públicos que integram sua estrutura, a partir de peculiaridades dos respectivos cargos, e crie direitos para cada categoria de servidores, ou todos, indistintamente. Essas leis, cujos direitos regulamentados trazem consigo reflexos financeiros, acarretam despesas públicas que, para serem absorvidas pelo erário, devem levar em consideração sérios estudos de impacto orçamentário<sup>134</sup>.

Esse estudo é um documento que deve prever uma estimativa do impacto orçamentário financeiro que a lei vai acarretar aos cofres públicos no exercício em que entrará em vigor, bem como nos dois anos subsequentes, indicando, ainda, a origem desses recursos. Além de ser um instrumento de planejamento que revela transparência, a estimativa de impacto orçamentário também serve para embasar decisões tomadas pelos gestores públicos apresentadas ao respectivo Poder Legislativo, permitindo que avaliem efetivamente a viabilidade de determinado projeto de lei sem comprometer a execução de políticas públicas já existentes ou a estabilidade fiscal do ente federativo.

---

<sup>134</sup> O estudo de impacto orçamentário é uma análise técnica e prospectiva que avalia os efeitos financeiros de determinada medida, política pública ou legislação sobre o orçamento público, essencial para garantir a observância dos princípios da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade das contas públicas. Esse estudo tem como objetivo identificar os custos diretos e indiretos decorrentes da implementação da proposta, considerando receitas, despesas e possíveis fontes de financiamento. O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), dispõe que: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

A função legislativa pressupõe interferência no planejamento de governo, ou seja, o impacto que um projeto de lei causará no erário, bem como os resultados que serão alcançados a partir de mudanças no organograma pré-existente, concretizado por meio de legislação já aprovada, que engloba o Plano Plurianual<sup>135</sup>, a Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>136</sup> e a Lei Orçamentária Anual<sup>137</sup>.

A iniciativa para elaboração dos projetos de leis orçamentárias compete ao Chefe do Poder Executivo e, no âmbito municipal, essa função é atribuída ao Prefeito, que o encaminha ao Legislativo local para análise dos Vereadores a fim de obter eventual aprovação.

Neste contexto, se o constituinte originário conferiu ao Prefeito administrar o orçamento municipal e a iniciativa de deflagrar o procedimento legislativo que culmina na aquisição de direitos dos serventuários do Poder executivo, deve a Administração que está sob a autoridade de cada gestor observar as leis aprovadas pelo legislativo e garantir a eficácia dos direitos que delas decorrem.

Não pode ser considerado aceitável ou comum que direitos de serventuários sejam reiteradamente ignorados pela Administração Pública do respectivo ente, sob risco de minar a credibilidade que se confere ao poder público, criando um estado de desconfiança, além de, indiretamente, violar o direito a uma remuneração equitativa e satisfatória.

Se em um ou outro caso a Administração Pública se equivoca acerca da forma de cálculo de um direito com reflexos pecuniários relacionados a um servidor, não estamos lidando com um problema complexo. Mas se, por outro lado, o direito é

---

<sup>135</sup> O Plano Plurianual no âmbito do município é a lei que estabelece os objetivos, metas e diretrizes do governo municipal para um período de uma legislatura, ou seja, quatro anos. Ele é um instrumento de transparência e planejamento que ajuda a definir as prioridades do programa de governo e a alocação de recursos.

<sup>136</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o documento elaborado pelo Prefeito, no âmbito municipal, que define as prioridades para uso dos recursos públicos; garante o equilíbrio do erário (receitas e despesas públicas); estabelece as regras para elaboração, organização e execução do orçamento; fixa limites para despesas.

<sup>137</sup> A Lei Orçamentária Anual é a lei que define as receitas e despesas do governo para o ano seguinte, que concretiza os objetivos e metas do Plano Plurianual e que segue as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicando quando e onde o dinheiro público será gasto.

negado a uma categoria de servidores ou a todos eles indistintamente e reiteradamente, aí estaremos nos deparando com um problema na estrutura burocrática que merece o reparo adequado, igualmente estrutural, por meio de uma ação coletiva, que conhecemos por processo estrutural.

Contudo, o processo estrutural, ainda que não seja um fenômeno novo no Brasil, é utilizado de forma incipiente e, talvez, equivocada no Brasil, em termos de competência. As expressões mais relevantes de ações coletivas de cunho estrutural têm se manifestado em Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ainda que o litígio envolva interesse meramente local.

Entre 2020 e 2023, o número de ações estruturais aumentou consideravelmente no STF, demonstrando que este tribunal é visto como a instância adequada para tratar desses temas por meio das ADPF's. A título de exemplo, foram ajuizadas ações sobre a letalidade policial no Rio de Janeiro (ADPF's nº 594 e 635)<sup>138</sup>, a saúde da população indígena (ADPF 709)<sup>139</sup> e das comunidades quilombolas (ADPF 742)<sup>140</sup>, o desmatamento da Amazônia Legal (ADPF 760)<sup>141</sup>, o acesso à saúde para

---

<sup>138</sup> As ADPF's nº 594 e 635, foram protocoladas, respectivamente, em 17/06/2019 e 19/11/2019, e encontram-se sob a relatoria do Min. Edson Fachin. A primeira encontra-se prejudicada, com trânsito em julgado certificado em 4/02/2023, e a segunda encontra-se pendente de julgamento, mas com data prevista para 5/02/2025. Ambas as ações discutem a questão da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

<sup>139</sup> Decorrente da dramática situação da pandemia da COVID-19 aos povos indígenas, a ADPF 709, busca tutelar seus direitos e culminou em um plano de ação para desintrusão das terras indígenas - nome dado à retirada de quem não é originário da área legalmente demarcada como indígena.

<sup>140</sup> No julgamento da ADPF 742 o STF reconheceu o direito à implementação de medidas específicas para combate à COVID-19 diante da vulnerabilidade social das comunidades, agravada pela pandemia, com elaboração Plano nacional de enfrentamento da pandemia Covid-19 destinado à população quilombola.

<sup>141</sup> Na ADPF 760, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, determinou que a União tomasse providências, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e de outros programas, para reduzir o desmatamento na Amazônia Legal para a taxa de 3.925 km anuais até 2027, e a zero até 2030.

peças trans (ADPF 787)<sup>142</sup>, saúde pública (ADPF 866)<sup>143</sup>, o racismo estrutural (ADPF 973)<sup>144</sup>, pessoas em situação de rua (ADPF 976)<sup>145</sup>, dentre outras.

A inexistência de legislação específica acerca do tema acaba contribuindo para essa aparente incoerência relacionada às regras de competência, uma vez que os tribunais infraconstitucionais têm condições para receber, processar, apreciar e julgar processos de cunho estrutural, quando o interesse for local. A mesma dificuldade que o Supremo Tribunal Federal enfrentou nas primeiras oportunidades em que se deparou com litígios dessa natureza pode ser superada pelos juízes em âmbito regional ou estadual, desde que haja interesse dos agentes envolvidos: magistratura, advocacia privada e pública, procuradores de justiça, defensores públicos e entidades interessadas.

Para uma melhor e mais segura atuação dos sujeitos processuais, faz-se necessário que o Poder Legislativo atue positivamente no sentido de produzir leis que regulam o controle e a intervenção judicial ou mesmo um código de processo estrutural que discipline os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais e viabilize a execução de um procedimento regular que culmine em uma prestação jurisdicional que atenda os anseios da sociedade.

Para tanto, foi apresentado o Projeto de Lei nº 8.058/2014<sup>146</sup>, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder

---

<sup>142</sup> No julgamento da ADPF 787, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Ministério da Saúde deve assegurar atendimento médico a pessoas transexuais e travestis inclusive em especialidades relativas a seu sexo biológico.

<sup>143</sup> A ADPF 866 buscava a declaração de um estado de coisas inconstitucional na política pública de saúde brasileira, mas a ação foi extinta pelo relator, Min. Alexandre de Moraes por não apresentar condições processuais indispensáveis à sua tramitação.

<sup>144</sup> A ADPF 973 foi proposta pela OAB Nacional, que defendeu perante o Supremo Tribunal Federal “o estado de coisas inconstitucional” caracterizado pela alta letalidade de pessoas negras, ocasionada pela violência do Estado e pelo desmonte de políticas públicas voltadas à população negra do país.

<sup>145</sup> Na ADPF 976, o Supremo Tribunal Federal determinou que entes federados adotem providências para atendimento à população em situação de rua e elaborem um plano de ação e monitoramento referente à implementação da política nacional para a população de rua.

<sup>146</sup>

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Judiciário e dá outras providências, em tramitação na Câmara dos Deputados, e confere ao processo característica estrutural, policêntrica e dialogal<sup>147</sup>.

Outro exemplo de atuação parlamentar que empresta ao processo características estruturais foi a elaboração do Projeto de Lei nº 736/2015<sup>148</sup>, atualmente arquivado, que previa que caso o Supremo Tribunal Federal se deparasse com um estado de coisas inconstitucional e proferisse decisão o reconhecendo, poderia determinar a realização de um ato de compromisso significativo entre o Poder Público e os entes interessados ou alcançados pela decisão a fim de intervir na política pública fragilizada.

Neste intuito, foi criada uma comissão de juristas que está responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil, sob a presidência do Subprocurador-Geral da República Augusto Aras, vice-presidência do Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas e relatoria do Desembargador Federal Edilson Vitorelli, autor de uma das obras mais completas sobre o tema<sup>149</sup>. Os ministros Nancy Andrighi, Ribeiro Dantas e Gurgel de Faria, do Superior Tribunal de Justiça, também foram designados para compor a comissão de juristas responsável por elaborar o anteprojeto da lei do processo estrutural.

Enquanto continuamos carentes de regulamentação, observamos os mais diversos procedimentos sendo experimentados, em maior medida, junto ao Supremo Tribunal Federal, o que contribui para o crescimento do ativismo judicial<sup>150</sup> – um dos

---

<sup>147</sup> O parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei nº 8.058/2014 confere as seguintes características ao processo que lida com litígios estruturais e que exige controle ou intervenção do Poder Judiciário: estruturais; policêntricas; dialogais; de cognição ampla e profunda; colaborativas e participativas; flexíveis quanto ao procedimento; sujeitas à informação, ao debate e ao controle social; tendentes às soluções consensuais; que adotem, quando necessário, comandos judiciais abertos, flexíveis e progressivos; que flexibilizem o cumprimento das decisões; que prevejam o adequado acompanhamento do cumprimento das decisões por pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições que atuem sob a supervisão do juiz.

<sup>148</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010>. Acesso em: 20 mar. 2025.

<sup>149</sup> Processo Civil Estrutural - Teoria e Prática, 5ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

<sup>150</sup> O ativismo judicial é a atuação expansiva do Poder Judiciário na interpretação e aplicação das normas jurídicas, muitas vezes suprindo lacunas legislativas ou interpretando e reinterpretando leis de forma inovadora que pode ir além da vontade do legislador. Esse conceito contrapõe-se à ideia de autocontenção judicial, segundo a qual os tribunais devem atuar de forma restritiva, limitando-se à

pontos mais criticados do processo estrutural, o que se verá adiante. Portanto, nos parece extremamente importante que a lei que regulamenta o processo estrutural seja aprovada com brevidade, e, mais ainda, que a utilização dessa via judicial para lidar com litígios estruturais seja estimulada, com a harmonização dos poderes constituídos e atuação ativa e consciente de todos os sujeitos do processo.

#### **4.1 Violação de direitos de serventuários da Administração Direta pelo Poder Executivo: um problema estrutural**

Antes de tratarmos de processos estruturais experimentados nos tribunais pátrios e das respostas que podemos dar a casos envolvendo a violação reiterada de direitos de servidores públicos do Poder Executivo Municipal, precisamos compreender o conceito de problema e litígio estruturais. Apenas posteriormente, conheceremos as possíveis técnicas de utilização e condução do processo estrutural pelos sujeitos processuais para resgate do estado de conformidade, sobretudo no âmbito da Administração Pública, objeto de nosso estudo.

Neste capítulo nos empenhamos em demonstrar que o descumprimento endêmico de direitos de serventuários do Poder Executivo pela Administração se amolda ao que chamamos de problema estrutural, que decorre da violação de direitos fundamentais à valorização do trabalho e à remuneração adequada. Ignorar leis e violar direitos implica no aumento significativo de litígios, cuja origem não é capaz de ser resolvida pelo método tradicional de resolução de conflitos, bem como pelo sistema jurídico de precedentes.

O sistema tradicional de resolução de conflitos, também denominado sistema binário, caracteriza-se pelo embate clássico no qual adversários litigam perante um terceiro imparcial, o juiz, que detém autoridade para proferir uma decisão definitiva acerca do litígio. Esse modelo se fundamenta na lógica da existência de

---

aplicação estrita das normas postas pelo legislador. A interpretação de leis conforme princípios e valores constitucionais podem contribuir para novos olhares que vão além daquele que o legislador imaginou quando aprovou uma norma.

vencedor e vencido, estruturando-se na contraposição de interesses entre os litigantes e no monopólio estatal da jurisdição.

Segundo DINAMARCO (2024), no modelo binário, a função jurisdicional do Estado se concretiza por meio do processo judicial formal, garantindo a aplicação da norma jurídica ao caso concreto com força vinculante apenas às partes que litigam entre si. Essa lógica nem sempre atende à complexidade das disputas contemporâneas, exigindo-se o uso de um processo coletivo voltado para litígios estruturais.

Por outro lado, o sistema brasileiro de precedentes consolidado a partir do Código de Processo Civil de 2015, que incorpora mecanismos de vinculação e observância obrigatória de decisões judiciais, abrevia o processo e pode até passar a ideia de entregar mais segurança jurídica ao processo, mas não resolve o problema.

Neste sentido, Fredie Didier Jr. (2017) destaca que o Código de Processo Civil de 2015, implementa um modelo de precedentes dotado de coercibilidade, estabelecendo que decisões proferidas por órgãos superiores devem ser obrigatoriamente seguidas pelos demais tribunais e juízos de primeira instância, em consonância com os princípios da motivação, do contraditório, da igualdade e da segurança jurídica.

Daniel Mitidiero (2021) reforça essa perspectiva ao enfatizar que o Código de Processo Civil de 2015, institucionalizou um verdadeiro “regime de precedentes obrigatórios”, admitindo-se o afastamento apenas quando da admissão de técnicas de superação de precedentes<sup>151</sup>. Para Mitidiero, a previsibilidade das decisões

---

<sup>151</sup> As principais técnicas de superação de precedentes consistem na admissão de *distinguishing* ou *overruling*. No primeiro, o precedente utilizado pelo juiz é afastado pela parte interessada por constatar distinção relevante entre os fundamentos determinantes do caso paradigma e as circunstâncias do caso concreto, com a finalidade de preservar a coerência e integridade do sistema de precedentes, garantindo que a vinculação a decisões anteriores não ocorra de maneira indiscriminada. Portanto, se a parte identifica divergências no campo dos fatos ou na lei, ela fundamenta seu pedido e provoca o juiz para se manifestar sobre a distinção, podendo afastar a aplicação do precedente ao caso concreto. Já no segundo caso, o precedente é superado, substituindo-o por uma nova interpretação jurisprudencial, seja por alteração legislativa, mudança de contexto social ou reavaliação dos fundamentos jurídicos subjacentes. Em ambas as técnicas o juiz ou tribunal deve motivar e fundamentar adequadamente a decisão de afastamento ou superação do precedente vinculante, preservando a estabilidade do sistema.

judiciais é um elemento essencial para garantir a estabilidade das relações jurídicas, sendo a vinculação aos precedentes uma forma de assegurar racionalidade e coerência ao ordenamento.

Em suma, o sistema brasileiro de precedentes representa uma evolução no sentido da segurança jurídica e da uniformização jurisprudencial, exigindo dos tribunais não apenas respeito às decisões anteriores, mas também fundamentação robusta para eventual alteração ou superação de entendimentos consolidados. Porém, como mencionado alhures, nem o modelo tradicional de adjudicação de direitos, nem o sistema de precedentes, é capaz de resolver problemas estruturais identificados no âmbito da Administração Pública.

Um problema estrutural pode ser conceituado como uma disfunção sistêmica que compromete o funcionamento adequado de instituições de grande porte com muitas relações jurídicas ou capazes de afetar a coletividade, gerando violações contínuas e generalizadas de direitos fundamentais. Assim, é detectado um estado de ilicitude ou mera desconformidade contínua e permanente, ainda que lícita, mas que desatende o estado ideal de funcionamento de uma estrutura burocrática do Estado, por exemplo.

Didier, Zaneti, Oliveira (2024) definem o problema estrutural pela existência de um estado de desconformidade estruturada que implica em uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal e que necessita de uma reorganização ou reestruturação a fim de atingir o estado tipo por adequado. Tal desconformidade não seria necessariamente sinônimo de um estado de ilicitude, bastando que nos deparamos com um mau estado de funcionamento ou uma desorganização estrutural “de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas”, exigindo-se, para saneamento da estrutura problemática, uma “intervenção (re)estruturante”.

Um problema de grandeza estrutural não decorre de um ato isolado e não se conhece seu estopim, pois o desacerto estrutural só é notado pelo julgador após reiteradas violações reveladas em uma grande quantidade de processos judiciais que visam reparar o direito violado.

O problema estrutural é fruto de um conjunto de fatores que podem ter conteúdo normativo, organizacional ou administrativo que compromete a efetivação de valores constitucionais como, também, aqueles previstos em tratados ou convenções internacionais sobre direitos humanos recepcionados pela Constituição Federal<sup>152</sup>.

Luís Roberto Barroso (2024) destaca que os problemas estruturais, por serem naturalmente complexos, demandam intervenções estruturantes que avaliem as diversas possíveis soluções que vão além da mera reparação individual e envolvem reestruturações ou reformas institucionais. O autor nos lembra que o enfrentamento dessas disfunções estruturais exige diálogo institucional permitindo a participação dos diferentes poderes constituídos e da sociedade civil na formulação das medidas necessárias à reestruturação.

Muitas vezes, quando discutimos problemas estruturais, acabamos por apontar omissões no Legislativo ou falhas no Executivo, de modo que o Estado, ciente de um problema estrutural, nada faz para reorganizar a burocracia estatal, cabendo ao Judiciário agir após provocado. Conforme destacam Didier, Zaneti e Oliveira (2020), na esfera de atuação dos poderes públicos estatais são detectados problemas estruturais que incluem, por exemplo, o funcionamento do sistema policial, prisional, hospitalar, abrigos públicos e de sistema de serviço social<sup>153</sup>. Ou seja, os problemas estruturais frequentemente resultam na inefetividade de políticas públicas que versam sobre direitos fundamentais sociais, como educação, saúde e moradia, mas não está restrito a estes temas.

Contudo, a violação reiterada de direitos de serventários pelo Poder Executivo também causa problemas que reclamam soluções estruturais, sendo, portanto, problemas estruturais. É o rompimento com a normalidade, uma

---

<sup>152</sup> § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

<sup>153</sup> Dando conta de decisões estruturantes no Brasil, DIDIER, Fredie/ZANETI, Hermes/OLIVEIRA, Rafael Alexandria, Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, Revista de Processo, vol. 303/2020, maio 2020, págs. 45-81.

desorganização estrutural violadora de direitos que exige uma intervenção (re)estruturante.

A inoperância de um sistema burocrático pode atingir qualquer setor da sociedade que seja afetado pelo serviço prestado, e, inclusive, os próprios servidores que atuam na estrutura administrativa, que têm seus direitos violados, devendo haver uma intervenção ampla e contínua para resgate de um estado de conformidade ideal.

Luiz Guilherme Marinoni (2022) enfatiza que a solução para tais desconformidades pode demandar tutelas jurisdicionais diferenciadas, como a prolação de decisões e sentenças estruturantes. Essas decisões não apenas declararam a existência de um direito reiteradamente violado, mas deveriam impor à Administração Pública obrigações concretas para uma reorganização estrutural, mediante acompanhamento judicial contínuo.

Para a efetivação de direitos fundamentais violados, exige-se que o Judiciário, após provocado para apreciar litígios decorrentes de problemas estruturais, reconheça o estado de desconformidade e trace, considerando as soluções possíveis, um plano que transcenda a reparação individual e adote uma abordagem coletiva e sistêmica.

No mesmo rumo, revela-se importante que As Fazendas Públicas acompanhem as ações judiciais contra si propostas, sobretudo em casos de litigância de massa, para detectar a origem do problema e evitar novas condenações que agreguem custos que decorrem da atividade jurisdicional. Se compete aos gestores criar as leis que albergam os servidores, também, sobre eles, recai o dever de garantir os direitos e monitorar as contas públicas, devendo evitar que despesas com pessoal comprometam o erário, inviabilizando o planejamento orçamentário.

A respeito das despesas públicas, os gestores devem não só acompanhar continuamente o impacto financeiro dos direitos no orçamento como também se atentar ao custo da judicialização e litigância de massa em caso de reiterado descumprimento.

#### **4.1 Litígios estruturais no âmbito do Poder Judiciário e o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, desconforme ou não ideal**

A violação de direitos de serventuários da Administração Direta Municipal pelo próprio Poder Público está presente em diversos municípios do território nacional. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>154</sup>, existem no Brasil 5.570 municípios, que somados aos Estados, Distrito Federal e União, chegam a quase 5.600 entes dotados de autonomia administrativa, e que, portanto, podem criar regimes jurídicos distintos.

No âmbito do Estado do Ceará, quarto maior estado da região Nordeste em território, são 184 municípios com capacidade de criar leis, cuja iniciativa para o respectivo projeto compete ao Chefe do Poder Executivo, o que decorre da aplicação do princípio da simetria às alíneas “a” e “c” do inciso II do art. 61 da Constituição Federal de 1988.

São muitas as leis que resultam na criação de direitos aplicados a serventuários, e muitas, também, as violações desses direitos por parte da Administração Pública. Nelas, são previstos institutos administrativos que se repetem em diversos ordenamentos jurídicos e que geram expectativas legítimas nos destinatários da norma, pois terão ganhos remuneratórios, como gratificações, ou em qualidade de vida, como possibilidade de gozo de licenças especiais.

Esses direitos, previstos em legislação vigente, não podem ser ignorados, devendo os poderes constituídos garantir-lhes eficácia. Ainda que a legislação seja ultrapassada, após entrar em vigor ela deve ser cumprida, sobretudo pelo Poder Executivo, que deflagrou o devido processo legislativo, e Legislativo, que a aprovou, fazendo-a ingressar no ordenamento jurídico.

Conforme defendido anteriormente, diante dos efeitos financeiros que esses direitos transferem ao ente público, é importante que as leis que amparam esses direitos sejam precedidas de estudos de impacto orçamentário, e, em outros casos, quando já vigentes, mantenham-se adequadas ao erário.

Não é raro nos depararmos com o reiterado descumprimento de direitos previstos em legislação anacrônica, como por exemplo no caso de municípios do

---

<sup>154</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Estado do Ceará que ainda garantem aos seus servidores licença remunerada por assiduidade, que é um dever inerente a qualquer relação de emprego.

Premiar um servidor público apenas por estar presente no trabalho, sem atrasos e sem muitas faltas com um afastamento que não guarda equivalente na legislação trabalhista pode parecer confuso aos olhos da sociedade, mas, querendo ou não, ainda se trata de direito previsto na legislação vigente, que não pode ser ignorado e reclama observância pela Administração Pública enquanto estiver em vigor.

Ainda que fundada nesses aspectos legislativos, o descumprimento de direitos de servidores públicos pela Administração Direta Municipal não perde sua natureza de “problema estrutural”, pois representa uma violação massiva e duradoura de direitos fundamentais por parte do Estado. Direitos são sonegados ou indeferidos reiteradamente por razões que em si não se sustentam e violam frontalmente garantias fundamentais dos servidores, e, obliquamente, o princípio da legalidade, ao qual a Administração está vinculada.

Essa violação estatal transfere ao Judiciário litígios denominados estruturais, que são, antes de tudo, litígios coletivos, pois afetam a coletividade, a sociedade, indistintamente, sem direcionamento específico ao lesante, e decorrem do modo como uma estrutura burocrática atua perante indivíduos.

Vitorelli (2024) destaca que esse litígio é verificado quando o direito de um grupo de indivíduos é violado, sem que haja, por parte daquele que violou o direito, uma atuação apontada a pessoas específicas por razões particulares de cada uma, mas contra o todo indistintamente.

O autor utiliza as variáveis conflituosidade<sup>155</sup> e complexidade<sup>156</sup> como indicadores de sociedade a fim de categorizar os litígios coletivos em graus de

---

<sup>155</sup> Conflituosidade é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo que está envolvido no litígio, analisando o grau de impacto, e, conseqüentemente, o grau de discordância entre os indivíduos que integram o grupo.

<sup>156</sup> A complexidade envolve uma diversidade de tutelas jurisdicionais, e, segundo Vitorelli, devem ser analisadas a eficiência, a economicidade, a proporcionalidade e a desejabilidade de uma determinada

litigiosidade. Aquele alberga o grau de concordância ou discordância de cada indivíduo afetado pelo litígio, o que dependerá de sua característica e do impacto individual do litígio coletivo, e este analisa o grau de concordância entre os indivíduos que integram o grupo.

Já a segunda variável trata da relação do litígio com as possíveis formas de tutela do direito. Pode parecer simples essa definição, mas os litígios coletivos possuem, em sua essência, soluções jurídicas complexas e as mais distintas possíveis. É importante destacar que o legitimado coletivo e o juiz precisam encontrar, dentre as possibilidades de tutela disponíveis, aquela que seja mais efetiva aos indivíduos afetados.

A estrutura burocrática que age em prejuízo da coletividade pode ser pública ou privada, mas de considerável penetração social a ponto de sua atuação causar a violação que enseja o litígio estrutural. Vitorelli defende que, em regra, não há um estopim para deflagração do litígio estrutural, de modo que este surge pelo progressivo e regular mau funcionamento da estrutura, que permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo.

Elizabeth Fernandez (2024) destaca que, no âmbito da Administração Pública, os litígios estruturais decorrem de omissões dos poderes legislativo e administrativo em reestruturar uma realidade que se sustenta sobre a perda da organização e mal funcionamento do Estado, culminando na violação de direitos fundamentais dos cidadãos. A professora da Escola de Direito da Universidade do Minho entende que o problema estrutural revela a existência de um estado de desconformidade na estrutura burocrática de uma entidade pública, não restrita a ela, que se materializa em uma situação de ilicitude permanente e contínua não necessariamente ilícita, mas, também, não ideal, e que reclama, portanto, de uma reorganização.

---

solução para a coletividade e, ao mesmo tempo, a um determinado indivíduo envolvido no litígio coletivo.

A autora portuguesa destaca que um litígio estrutural não corresponde, necessariamente, a uma situação de ilicitude, podendo apenas se mostrar não ideal, e que, quando coincide, não se esgota na ilicitude. Ou seja, a supressão da ilicitude, quando observada, não é suficiente a solucionar o problema estrutural, exigindo uma intervenção mais profunda na estrutura para que retorne ao estado de conformidade almejado.

É necessário que o Poder Judiciário, após reiteradamente provocado em demandas similares de violação de direitos de servidores públicos da Administração Direta, identifique esse estado de inconstitucionalidade ou desconformidade (desorganização estrutural) e trate o problema como um litígio estrutural, a fim de substituí-lo por um estado de coisas ideal. Esse seria o primeiro passo para lidar com o problema utilizando o remédio adequado: reconhecer que o litígio que se repete na unidade judiciária decorre de um problema cuja solução envolve a reforma ou reestruturação de uma burocracia institucional em razão de práticas reiteradas violadoras de direitos fundamentais.

Essa mudança de olhar sobre o processo partindo da controvérsia que ele isoladamente carrega exige perspicácia do juiz, pois, geralmente, a causa de pedir expressa na inicial é simples, a defesa elaborada por meios das procuradorias judiciais não é contundente e a solução jurídica a ser materializada na tutela jurisdicional é quase lógica: há uma lei que garante um direito; esse direito é violado; não há uma justificativa plausível para o descumprimento; o ente é condenado em obrigação de fazer e/ou pagar.

Portanto, não se espera que o magistrado naturalmente se afaste de um caso concreto simples e enxergue o problema estrutural que implica na violação endêmica de direitos a fim de dar-lhe uma complexa solução. Aliás, importante destacar que o problema não é complexo; a complexidade decorre da solução a ser a ele conferida através do processo estrutural.

A descoberta do problema estrutural não é óbvia. Há impeditivos aparentes e dificuldades naturais experimentadas pelo juiz, tais como extrair a força normativa dos direitos fundamentais, o que, em tese, autoriza uma postura mais ativista,

intervindo na competência administrativa do Poder Executivo, e construir soluções complexas amparado no princípio da inafastabilidade da jurisdição<sup>157</sup> e a partir do diálogo institucional<sup>158</sup>.

Fernando Menegat (2024) destaca que, agindo assim, o julgador estaria rompendo com o modelo tradicional de contraditório que se desenvolve de forma adversarial e estritamente vinculada ao pedido formulado pela parte autora, permitindo assumir uma postura mais liberal que autoriza a aplicação de técnicas estruturantes que ampliam o escopo da relação jurídica processual. Esse alargamento alcançaria os âmbitos subjetivo e objetivo do processo, bem como poderia ocorrer tanto na fase de conhecimento (a partir da ampla participação de terceiros e por meio do diálogo institucional, etc.) quanto, sobretudo, na fase de implementação da decisão estrutural (com elaboração de um plano de ação e uso de método de acompanhamento de tentativa e erro, etc.),

A desconexão com o princípio da congruência, que implica na correlação entre os pedidos e os capítulos da sentença, é a porta de entrada para decisões que buscam a reestruturação de uma burocracia estatal, desatrelando a atividade jurisdicional da causa de pedir formulada no problema piloto, com o propósito de concretizar ou resgatar direitos fundamentais violados.

É importante que o juiz esteja preparado e tenha ciência das consequências da decisão que reconhece o estado de coisas inconstitucional ou não

---

<sup>157</sup> A inafastabilidade da jurisdição constitui um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e representa a materialização da garantia de acesso à justiça, assegurando que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Esse mecanismo essencial para a concretização dos direitos fundamentais encontra-se expressamente previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece que: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

<sup>158</sup> O diálogo institucional pode ser compreendido como a interação construtiva entre os diferentes poderes e órgãos estatais na interpretação e aplicação das normas jurídicas, visando garantir a cooperação entre as instituições e promover soluções que respeitem o princípio da separação dos poderes, sem comprometer a efetividade dos direitos fundamentais. A dialogicidade é fundamental para validar decisões estruturais a partir do modelo constitucional do processo que exige máxima amplitude do contraditório participativo na construção do provimento final de mérito. O diálogo institucional entre Executivo, Legislativo e Judiciário é útil, também, para suprir a falta de capacidade técnica do magistrado ao lidar com políticas públicas esvaziadas, promovendo-as de forma efetiva.

ideal que ruma ao processo estrutural, pois resultará em tempo gasto com matérias complexas em procedimentos ainda não regulamentados. Por essa razão, após a declaração do estado de desconformidade o julgador impulsionará o processo em um rito desconhecido pautado apenas em princípios, motivo pelo qual necessita de dedicação e paciência.

O juiz precisa tentar identificar e trazer ao processo todos os sujeitos e entidades que possam ser alcançados pelas mudanças que se pretende fazer na estrutura da Administração Pública.

Da mesma forma, deve ter expectativas concretas em relação a razoável duração do processo estrutural para não cair na tentação de entregar tutelas jurisdicionais rápidas, mas ineficazes ao problema estrutural que se busca remediar. Vitorelli (2024) destaca ser necessário ter expectativas temporais realistas do tempo que se leva para concluir um processo estrutural a fim de evitar a “saída fácil”, sobretudo quando a unidade judiciária está sobrecarregada de processos e o juiz precisa atender às metas impostas pelo Conselho Nacional de Justiça. O autor, inclusive, exemplifica que a reforma estrutural que visou a dessegregação racial nos Estados Unidos precisou de 2 fases, levou décadas para se concretizar e ainda hoje não está totalmente concluída.

#### **4.2 Medidas estruturantes no âmbito da administração direta: implementação do plano de ação com base na dialogicidade e no contraditório participativo**

Para que sejam adotadas medidas estruturantes, após proferir decisão declaratória de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional ou de desconformidade, é de suma importância que o juiz conheça peculiaridades próprias do processo estrutural relacionadas ao litígio e ao procedimento a ser adotado, uma vez que ainda não há regulamentação específica.

Uma característica importante que deve ser levada em consideração pelo juiz ao se deparar com problemas estruturais é o policentrismo natural do litígio, que se funda na diversidade de núcleos de violação de direitos com representatividade diversificada. Nestes casos, o julgador se afastaria da causa de pedir levada a juízo em repetidas ações, que contêm dois polos nítidos discutindo a controvérsia, onde,

apenas um deles sagra-se vencedor, e analisaria a estrutura que concorre para a violação massiva de direitos pelo Poder Público. Deve ele, portanto, estar ciente que o litígio estrutural é, via de regra, multifocal e saber o que decorre dessa característica marcante.

Muitas são as violações de direitos fundamentais que se entrelaçam formando uma teia complexa de conflitos de interesses entre pólos que se inter-relacionam, ora convergindo, ora conflitando, e influenciam sua organização e funcionamento. Neste sentido, servidores podem judicializar violações reiteradas de direitos e vantagens diversas as quais a Administração Pública se nega a dar uma solução concreta. Esse problema - que em nosso entender possui características estruturais - ao ser analisado pelo Judiciário sob a ótica do processo estrutural evidenciará grupos de servidores que litigam com o ente público discutindo violações de direitos, que chamaremos de grupos A, B e C, para fins didáticos.

O grupo A é integrado por servidores que discutem apenas o direito A', admitindo-se, também, que, na mesma causa, discuta-se violação ao direito B' ou aos três, A', B' e C', simultaneamente. Nada impede, por exemplo, que um servidor ingresse com uma ação discutindo a implantação de adicional por tempo de serviço, o gozo de licença-prêmio e a remuneração aquém ao valor do salário-mínimo nacional vigente. Portanto, espera-se que esses grupos contenham números diferentes de litigantes, assim como os subgrupos coincidentes, em que o servidor se insurge contra a violação de mais de um desses direitos.

Outrossim, cada direito tem um peso diferente na vida de cada servidor público. Por exemplo, o gozo de um período de afastamento remunerado de 3 meses (licença-prêmio) pode ser mais interessante para um servidor que deseja fazer um intercâmbio no exterior naquele período do que para outro que não tenha nenhum plano específico. Por outro lado, poderá ser menos importante o gozo da licença-prêmio para um servidor do que para outro que deseje a implantação em folha de um adicional por tempo de serviço no percentual de 20% (vinte anos de efetivo serviço) sobre o vencimento-base.

Essa indefinição de valores e a impessoalidade com que o processo estrutural trata o problema reflete na característica multifocal do litígio que emerge do descumprimento endêmico de leis vigentes ou que fizeram parte do ordenamento jurídico por algum período, incorporando direitos ao patrimônio dos destinatários da norma<sup>159</sup>.

Sabemos que uma norma pode regulamentar mais de um direito em sua extensão. Um estatuto de servidores públicos ou um plano de cargos e carreiras de uma categoria específica de serventuários alberga, em regra, inúmeras vantagens, tais como adicionais e licenças diversas, além das regras gerais inerentes à organização administrativa dos cargos públicos. No âmbito municipal não é diferente. A título de exemplo, o Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza (Lei nº 6.794, de 27 de dezembro 1990) trata dos princípios gerais que regulam o regime jurídico dos servidores municipais, e regulamenta tudo que diz respeito ao provimento, exercício, direitos, vantagens, remuneração, até a formas de vacância dos cargos.

Igualmente, em outros municípios do Estado do Ceará existem leis vigentes, que regulamentam direitos destinados a servidores públicos da Administração Direta, e que são ignorados. Por exemplo, uma quantidade relevante de processos relacionados a não implantação e pagamento de adicional por tempo de serviço devido sob a forma anuênio ascende às Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará com frequência. Municípios como Dep. Irapuan Pinheiro<sup>160</sup> e Camocim<sup>161</sup> costumam negar este direito aos seus servidores,

---

<sup>159</sup> Trata-se de direito adquirido do servidor público, que é um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Esse dispositivo visa garantir segurança jurídica e estabilidade nas relações entre o Estado e seus servidores, impedindo que alterações legislativas posteriores possam suprimi-las ou reduzi-las. Isso significa que, uma vez preenchidos os requisitos legais para a aquisição de determinado direito, ele se torna inalienável e não pode ser modificado de forma retroativa por novas normas.

<sup>160</sup> (Apelação / Remessa Necessária - 0050440-07.2021.8.06.0168, Rel. Desembargador(a) JOSÉ TARCÍLIO SOUZA DA SILVA, 1ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 09/10/2023, data da publicação: 09/10/2023), (Apelação / Remessa Necessária - 0051120-89.2021.8.06.0168, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES, 3ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 15/05/2023, data da publicação: 15/05/2023)

<sup>161</sup> (Apelação Cível - 0012187-14.2015.8.06.0053, Rel. Desembargador(a) MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, 3ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 18/09/2023, data da publicação: 18/09/2023), (Apelação Cível - 0200084-10.2023.8.06.0053, Rel. Desembargador(a)

que após judicializar a matéria, obtêm o reconhecimento ao direito e a condenação na obrigação de pagar os valores atrasados. O Município de Camocim também tem inobservado a concessão de licença-prêmio aos seus servidores<sup>162</sup>, negando-a com fundamento no interesse público e na discricionariedade da Administração, desamparando os serventuários em mais uma vantagem.

Esse é o exemplo de um município em que a Administração Pública ignora mais de um direito com reflexos financeiros distintos previstos na mesma lei<sup>163</sup>, cujas reiteradas violações são levadas ao Poder Judiciário, decididas repetidamente em desfavor da Fazenda Pública Municipal, mas nenhuma providência é tomada.

Nestes casos, enxergamos dois caminhos possíveis: a reeducação do ente público após derrotas sucessivas impostas pelo Judiciário, como defende Cândido Rangel Dinamarco ao definir o processo como instrumento da jurisdição para alcançar os escopos metajurídicos do Estado, com o reconhecimento e pagamento das vantagens previstas em lei; ou o exercício da competência constitucional conferida ao Prefeito Municipal para apresentar projetos de lei que versem sobre direitos e vantagens dos servidores, e que admitem revogação após submissão da matéria ao Legislativo.

O município utilizado como exemplo, Camocim, tomou essa iniciativa ao apresentar o projeto de lei que revogou ambas as vantagens, após a promulgação da Lei Municipal nº 1.528/2021<sup>164</sup>. Contudo, outros não o fazem, permanecendo a

---

MARIA IRANEIDE MOURA SILVA, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 07/06/2023, data da publicação: 07/06/2023)

<sup>162</sup> (Apelação Cível - 0200077-18.2023.8.06.0053, Rel. Desembargador(a) MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, 3ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 19/06/2023, data da publicação: 19/06/2023), (Apelação Cível - 0200080-70.2023.8.06.0053, Rel. Desembargador(a) MARIA IRANEIDE MOURA SILVA, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 03/05/2023, data da publicação: 03/05/2023)

<sup>163</sup> A Lei Municipal nº 537, de 2 de agosto de 1993, previa em seu art. 69 o adicional por tempo de serviço devido à razão de 1 % (um por cento) por ano de serviço público efetivo, e o art. 102 regulamentou a licença prêmio por assiduidade após cada quinquênio de efetivo exercício.

<sup>164</sup> Ainda nesses casos, em que o direito é revogado, existem efeitos patrimoniais que ingressam na esfera jurídica do servidor e são preservados enquanto a lei esteve em vigor, sendo de direito o pagamento ou a conversão do direito em pecúnia, como ocorre na licença prêmio quando o servidor passa à inatividade. Inclusive, após se deparar com inúmeros casos semelhantes, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará editou o enunciado de Súmula nº 51: “[é] devida ao servidor público aposentado a

legislação vigente e a violação contínua, a exemplo do Município de Quixadá. Neste, a Lei Complementar nº 1, de 23 de novembro de 2007, que instituiu o regime jurídico dos servidores municipais, ainda em vigor, prevê a licença prêmio no inciso V do art. 87, cuja regulamentação se encontra no art. 93. Apesar da vigência da lei, várias ações são distribuídas às Varas da Comarca nas quais servidores buscam a via judicial para compelir a Administração Pública a apresentar cronograma de fruição das referidas licenças ou conversão em pecúnia, no caso de servidores que passaram à inatividade.

Esses casos deixam mais evidente a visão característica do processo estrutural em que o juiz se afasta da relação processual entre autor e réu, vencedor e vencido, para focar nas relações que emergem do estado de desconformidade. Fernando Menegat (2024) destaca que essas relações jurídicas que afloram do estado de coisas não ideal são policêntricas, ao contrário das relações binomiais (servidor x Administração Pública), e as zonas de interesses se inter-relacionam e interferem uma na outra, pois isso a complexidade de uma solução estrutural.

A título de exemplo, se o orçamento de um município estiver próximo do limite prudencial<sup>165</sup> ou já comprometido, a manutenção de um direito de grande impacto financeiro pode implicar na impossibilidade de pagamento de outras vantagens também legítimas. Os poderes constituídos devem, mediante amplo diálogo institucional, definir as prioridades e, se for o caso, os direitos que serão impactados.

Ao decidir pela manutenção de um direito ou vantagem poderá, automaticamente, ter que abrir mão de outro direito ou vantagem, por incapacidade financeira de custear ambos. Por isso, a solução jurídica a ser obtida por meio do

---

conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, sob pena de enriquecimento ilícito do Poder Público”.

<sup>165</sup> O limite prudencial do orçamento indica o nível de alerta nos gastos públicos, especialmente em relação às despesas com pessoal. Ele está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) no Brasil e tem como principal objetivo garantir o equilíbrio das contas públicas, evitando que os gastos ultrapassem níveis sustentáveis. O limite prudencial corresponde a 95% do limite máximo estabelecido para despesas com pessoal dentro do limite de 60% da Receita Corrente Líquida de um município.

processo estrutural deve se preocupar com as formas como os centros de interesses reagem após pressionados, o que Lon FULLER *apud* Menegat (idem, p. 529), chama de metáfora da teia de aranha, para quem “a pressão em um dos fios redistribui a tensão entre todos os demais”.

É essencial que, no processo estrutural de reforma institucional deflagrado após a declaração do estado de coisas inconstitucional ou não ideal, o Judiciário dialogue ativamente com os demais poderes, assim como Ministério Público, associação de servidores e sindicatos da categoria. A comparticipação teria o objetivo de delimitar o estado ideal de coisas que se pretende implementar e os meios para se alcançar o resultado (plano de ação), sob condução e monitoramento do juiz ou quem ele indicar.

O Judiciário não tem o monopólio da aplicação do método estrutural podendo dividir atribuições com o Ministério Público ou Defensoria Pública. Por isso, sugerimos que essa fiscalização recaia sobre órgãos por já possuírem alguma intimidade com a lógica do processo coletivo, o que se pode extrair de normas internas. A título de exemplo, o art. 17 da Resolução nº 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>166</sup> recomenda que convenções processuais devam ser celebradas de forma dialogal e colaborativa ao estabelecer a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. No mesmo rumo, a Recomendação nº 2/2020<sup>167</sup>, também do Conselho Nacional do Ministério Público em conjunto com a Corregedoria Nacional do Ministério Público também fomenta, em seu art. 4º, a “ampliação do diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações”, e, em seu art. 6º, que recomenda “o estreitamento das relações interinstitucionais” com outras instâncias e poderes.

Fernando Menegat (2024) destaca exemplos de atuação do Ministério Público por meio de termos de ajustamento de conduta, rodadas de negociação envolvendo entidades representativas suscetíveis de serem impactadas com as

---

<sup>166</sup> Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154>. Acesso em: 27 mar. 2025.

<sup>167</sup> Idem. Acesso em: 27 mar. 2025.

possíveis mudanças, que podem culminar na perda de direitos sem lastro orçamentário, bem como audiências públicas abertas a todos os servidores que desejem se manifestar.

Desta forma, todos os interessados poderão contribuir para a construção do referido plano de ação, cuja implementação, a título de sugestão, ficaria sob encargo do Ministério Público. Esse alargamento do aspecto subjetivo e o estreitamento de relações interinstitucionais atenderia ao disposto no modelo de processo constitucional proposto por Fazzalari e ampliado por Andolina e Vignera, que prioriza o contraditório efetivo na formação do provimento final de mérito.

É de suma importância a participação de todas partes interessadas ou possivelmente impactadas a fim de trazer ao processo elementos técnicos de outras áreas de conhecimento, como a comissão de orçamento do Poder Executivo, atendendo a noção de extra juridicidade do processo estrutural.

Na nossa proposta, apesar de a possível reforma administrativa decorrente do plano de ação possivelmente ensejar a revogação de alguns direitos, o efeito imediato, para um município que não paga vantagens de seus servidores, seria o aumento da despesa pública. Por isso é salutar que as medidas estruturantes estejam atentas aos impactos da decisão na conformação do orçamento público.

Dessas possíveis condutas se extrai a complexidade do processo estrutural em que se discute um problema em que se admite diversas soluções possíveis as quais poderão ser experimentadas no decorrer da implementação da reforma estrutural em métodos de tentativa e erro. Por isso Vitorelli *apud* Didier, Zaneti e Oliveira (2020) sugere que os litígios estruturais sejam vistos como litígios irradiados pois envolvem um vasto grupo de pessoas que são afetadas por violações distintas e que possuem visões diferentes sobre o resultado do processo estrutural.

Basta imaginarmos casos de não implantação de adicional por tempo de serviço a um servidor com muitos anos de efetivo exercício e a negativa de gozo de um período de licença-prêmio, sem efeito financeiro na vida desse servidor. Ambos desejam o cumprimento da lei, mas, certamente, aquele que busca a implantação do

adicional por tempo de serviço tem mais interesse na rápida implementação do plano de reforma e efetivação do direito sonegado.

#### **4.3 O compromisso significativo como opção de resgate do estado ideal de coisas no âmbito da Administração Pública: um legado sul-africano**

Após a experiência norte-americana no caso *Brown v. Board of Education of Topeka II* (1955), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou a implementação paulatina de medidas que visavam garantir direitos civis aos afro-americanos e implementar a dessegregação<sup>168</sup>, vários países passaram a lidar consciente ou inconscientemente com o processo estrutural.

Além do caso inaugural, a justiça norte-americana utilizou posteriormente processos estruturais para reformar prisões e hospitais psiquiátricos, tal como o caso *Ruiz v. Estelle* (1980), que levou à reestruturação do sistema penitenciário do Texas para reduzir a superlotação das cadeias e melhorar as condições de instalação dos detentos.

A Corte Constitucional Colombiana também se deparou com questões estruturantes voltadas para o sistema carcerário, como no caso que deu origem às *Sentencias T/153/1998*<sup>169</sup> e *T-388/2013*<sup>170</sup>, que reconheceu a superlotação do sistema carcerário, a falta de condições dignas aos encarcerados e a violação de direitos humanos.

Inicialmente as ações discutiam problemas detectados no sistema prisional de apenas duas cidades: Bogotá e *Bellavista*. Contudo, a Corte Constitucional

---

<sup>168</sup> As *structural injunctions* são intervenções judiciais que visam reformar práticas institucionais ou estruturais que violam direitos fundamentais. Elas surgiram e foram disseminadas a partir do caso *Brown v. Board of Education* (1954), no qual a Suprema Corte dos EUA declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas. Após essa decisão, muitos estados do sul resistiram à integração escolar, rejeitando a decisão da Suprema Corte. Para garantir a implementação da dessegregação, a Suprema Corte autorizou os tribunais a emitir *structural injunctions*, que exigiam mudanças institucionais contínuas, monitoradas judicialmente, para assegurar o cumprimento das normas constitucionais e os direitos fundamentais.

<sup>169</sup> Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em 27 mar. 2025.

<sup>170</sup> Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>. Acesso em: 27 mar. 2025.

observou que o problema relacionado a violação de direitos fundamentais nas cadeias colombianas se estendia a todas as penitenciárias do território nacional, motivo pelo qual reconheceu o estado de coisas inconstitucional de todo o sistema carcerário.

Após declaração do estado de inconstitucionalidade, a Corte ordenou ao Ministério da Justiça e Direito e ao Departamento Nacional de Planejamento que elaborassem, no prazo de 3 meses a contar da notificação da decisão, um plano de construção e reforma de prisões com o objetivo de garantir condições de vida dignas aos presos nas prisões.

Na Índia, a Suprema Corte criou o conceito *Public Interest Litigation*<sup>171</sup> como mecanismo jurídico desenvolvido para garantir a proteção dos direitos fundamentais, especialmente para populações vulneráveis, a partir de uma interpretação flexível do art. 32 da Constituição Indiana, que trata do direito de petição relacionado a direitos previstos na parte 1 do texto constitucional: “*Remedies for enforcement of rights conferred by this Part.(1) The right to move the Supreme Court by appropriate proceedings for the enforcement of the rights conferred by this Part is guaranteed*”.

O *Public Interest Litigation* tem sido utilizado como instrumento de amplo diálogo entre o Judiciário e os demais poderes constituídos, garantindo que políticas públicas ausentes ou não ideais sejam revistas e ajustadas com base em compromissos concretos assumidos pelo Estado com o objetivo de garantir direitos fundamentais.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, apontando a superlotação dos presídios e condições desumanas impostas aos encarcerados.

Na decisão proferida na ADPF nº 347<sup>172</sup>, os Ministros determinaram a adoção de medidas estruturantes, tais como a destinação de mais recursos ao

---

<sup>171</sup> O conceito de *Public Interest Litigation* surgiu na década de 1970, em um contexto de crescente preocupação com direitos humanos, desigualdade social e ineficácia do Estado em garantir direitos básicos à população indiana e é frequentemente utilizado para enfrentar falhas sistêmicas do Estado, exigindo mudanças em políticas públicas e reformas institucionais.

<sup>172</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em 25 mar. 2025.

sistema carcerário, a implementação de audiências de custódia para reduzir prisões desnecessárias e a fundamentação das decisões que não aplicarem medidas cautelares diversas da prisão. Essas medidas seriam implementadas após elaboração de um plano de ação sob monitoramento judicial que visava reduzir a superlotação carcerária e o excesso de presos provisórios no sistema penitenciário, bem como melhorar a saúde e higiene dos presos.

Já na África do Sul, a Corte Constitucional introduziu um modelo de remédio estrutural que inicialmente foi direcionado à população de migrantes e discutido no caso *Olivia Road*, que tratou de direito à moradia, ou, mais precisamente, uma ação de despejo na periferia da cidade de Joanesburgo.

Durante o período de *apartheid*, o governo sul-africano, fiel à conservadora Coroa Inglesa, empenhou-se em segregar a população, garantindo que a minoria branca de origem inglesa vivesse próxima aos centros urbanos, enquanto a maioria negra era deslocada para a periferia, vivendo em condições inadequadas. Esse movimento de compressão sobre os nativos começou a sofrer um revés após o fim do regime segregacionista.

Assim como as Constituições de nações europeias passaram a incorporar uma quantidade significativa de direitos fundamentais após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição da África do Sul pós *apartheid* reabilitou instituições e partidos políticos, estabeleceu diretrizes constitucionais e instituiu a Corte Constitucional Sul-africana. Segundo Matheus Casimiro Gomes Serafim (2021, p.61):

A transição democrática tem como marco inicial a abertura do Parlamento, em fevereiro de 1990, e a reabilitação do Congresso Nacional Africano (ANC) e do Partido Comunista, dentre outras organizações que foram declaradas ilegais durante o *apartheid*. Em janeiro de 1994, entrou em vigor a Constituição interina, estabelecendo o arcabouço institucional que promoveria a unidade nacional, a reestruturação de órgãos governamentais durante o futuro processo constituinte e 34 princípios constitucionais que deveriam orientar a Constituição definitiva da África do Sul. O texto constitucional interino também instituiu a Corte Constitucional do país, composta por onze juízes, dentre os quais se inserem o Chefe de Justiça e o Chefe de Justiça substituto.

Com o fim do *apartheid* e a introdução do regime democrático, os direitos fundamentais, agora assegurados pelo texto constitucional, tais como dignidade e

moradia, passaram a ser albergados pelas políticas públicas, e, em caso de omissão ou violação, poderiam ser submetidos à recém-criada Corte Constitucional. E assim aconteceu no caso *Olivia Road*.

O Município de Joanesburgo, que estava passando por um processo de renovação urbana, ingressou em juízo com uma ação de desejo coletivo visando reformar prédios em más condições a partir de investimentos privados, mas ignorando a situação daqueles que viriam a perder sua moradia ou que seriam deslocados para abrigos em regiões periféricas.

Após decisão da Suprema Corte de Apelação autorizar os despejos, por entender que estariam amparados em previsão constitucional, e determinar que a municipalidade deveria providenciar abrigos aos desalijados, os ocupantes dos imóveis submeteram a questão à Corte Constitucional Sul-africana. Na oportunidade, decidiu-se que as partes deveriam se engajar significativamente para encontrar uma solução para o problema com diretriz constitucional, considerando direitos e deveres dos envolvidos<sup>173</sup>.

Após engajamento das partes em encontrar uma solução viável à luz dos princípios constitucionais, acordou-se em não mais realizar o despejo. Em vez disso, o município se comprometeu a reformar os prédios e melhorar os serviços públicos essenciais prestados à comunidade local, como saneamento básico, atendendo ao plano de regeneração (2004) que vigorava. A proposta foi submetida à Suprema Corte que determinou que, nos casos futuros, as partes priorizassem a formalização do compromisso significativo como requisito constitucional a fim de viabilizar uma solução dialógica e democrática para a controvérsia.

Matheus Casimiro Gomes Serafim (2021) destaca que no provimento final restou assentado como fundamento do compromisso significativo o engajamento das comunidades locais, sobretudo diante da diversidade cultural que permeia a

---

<sup>173</sup> O juiz Zakeria Yacoob proferiu a seguinte decisão: “A cidade de Joanesburgo e os demandantes devem se engajar significativamente assim que possível, em um esforço para resolver as diferenças e dificuldades expostas nesta ação à luz dos valores da Constituição, dos deveres constitucionais e questão”.

sociedade africana, o dever do Estado de preservar e promover direitos fundamentais assegurados no texto constitucional, e a ampla participação pública na construção das soluções.

O autor arremata com os elementos considerados pela Corte Constitucional Sul-africana como indispensáveis ao compromisso significativo: deve ser flexível e razoável, a fim de ser capaz de se adequar a outros casos específicos; deve ocorrer no início do planejamento da política pública, de modo que o diálogo aconteça já na via administrativa, e não apenas na judicial; enfatiza a participação das organizações da sociedade civil e entidades representativas, além dos cidadãos impactados a fim de promover a democracia participativa; e arquivamento público de cada compromisso com a finalidade de acompanhar as negociações e verificar se o poder público adotou as medidas negociadas para alcançar o estado de coisas ideal.

No caso do objeto deste estudo, em se tratando do uso do compromisso significativo para combater a violação massiva de direitos de servidores da Administração Pública, sugere-se a participação de entidades sindicais das categorias impactadas e associações representativas dos servidores públicos, que devem se engajar no processo de negociação<sup>174</sup>, aproveitando sua expertise e conhecimento técnico.

Além da presença desses elementos apontados pela Corte Constitucional, para que o compromisso significativo alcance seu objetivo é necessária a supervisão das negociações, e, após essa fase, que haja detalhamento e acompanhamento do plano de reestruturação, etapa a etapa, durante sua implementação, com possibilidade de revisão judicial. Essa flexibilidade implica na relativização do princípio da congruência, da preclusão e da coisa julgada formal no âmbito do processo estrutural.

---

<sup>174</sup> *Civil society organisations that support the peoples' claims should preferably facilitate the engagement process in every possible way.*”. ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs city of Johannesburg*. Joanesburgo, 2008. p. 14. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

A possibilidade de alteração do plano de reestruturação negociado e consignado na decisão judicial que o homologa, permitindo a alteração da própria decisão em si, a fim de permitir a concretização do objetivo nele contido, é típica do processo estrutural e caracteriza as decisões estruturantes, o que Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 400) chama de “provimentos em cascata”.

Daí a necessidade de controle e eventual revisão da decisão judicial que prevê o compromisso assumido pelas partes, além da definição de uma diretriz de contorno constitucional a ser adotada pelo poder público, sob pena de ineficácia do compromisso significativo.

Em outra experiência sul-africana que também enfrentou o problema de moradia da população mais vulnerável, o caso *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom* (2000)<sup>175</sup>, a Corte Constitucional reconheceu o estado de coisas inconstitucional, diante da violação da obrigação constitucional de amparar indivíduos que vivem em áreas informais e desatendidos de serviços essenciais. Na decisão, também amparada em compromisso significativo, determinou-se que o governo sul-africano deveria implementar políticas públicas que atendessem às necessidades habitacionais das pessoas mais vulneráveis.

Na oportunidade, a Corte se comprometeu a avaliar as medidas adotadas pelo Estado para solucionar o problema da moradia e se elas seriam razoáveis e eficazes. Contudo, a decisão não traçou um plano de ação a ser adotado pelo poder público, nem determinou as políticas públicas a serem efetivadas, inexistindo acompanhamento por parte do Judiciário, o que levou ao insucesso da medida. Segundo Rosline Lawrence *apud* Serafim (2021, p. 68) “a Corte errou por estabelecer medidas muito vagas e não detalhadas, além de ter se negado a reter a supervisão sobre o caso”.

---

<sup>175</sup> Irene Grootboom vivia em uma precária comunidade, cujas pessoas foram despejadas sem alternativa habitacional após terem se candidatado à moradia de baixo custo. Por essa razão, elas, ingressaram com uma ação judicial alegando que o governo não estava cumprindo sua obrigação constitucional de garantir moradia digna, o que foi reconhecido pela Corte Constitucional. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em 27 mar. 2025.

Apesar da ineficácia desta tentativa de compromisso significativo, o julgamento do caso *Grootboom* deixou um legado importante para o processo estrutural, qual seja a adoção do critério da razoabilidade como parâmetro para avaliar se as políticas públicas planejadas e executadas estariam em consonância com valores constitucionais e se tais medidas são coerentes com o orçamento, o que dialoga com o princípio da reserva do possível.

Portanto, uma eventual legislação que regulamente o processo estrutural no Brasil e que opte por incorporar a experiência sul-africana em seu rito, deve, além de prever o passo inicial que reside no ato declaratório de reconhecimento do estado de coisas inconstitucional ou não ideal, exigir o engajamento dos interessados para que seja elaborado um plano de reestruturação negociado a partir de ampla participação e diálogo institucional entre os poderes constituídos, Ministério Público e entidades representativas, prevendo uma diretriz constitucional e flexível, submetido ao monitoramento do juiz, ou quem ele indicar, observada a razoabilidade e coerência entre a proposta negociada e os limites orçamentários do ente público.

Assim, na hipótese de eventual utilização do compromisso significativo para resgatar o estado de coisas ideal em um município em que se detecte a violação massiva de direitos de servidores públicos da Administração Direta, propõe-se que, diante da possível revogação de direitos anacrônicos ou insuportáveis financeiramente, a realização de estimativa de impacto orçamentário a fim de viabilizar o cumprimento de outros.

#### **4.4. Breve estudo de caso à luz do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025**

Neste último tópico, veremos na prática como seria a experiência de um magistrado de 1º grau, em vez de um tribunal ou o próprio Supremo Tribunal Federal, utilizando o processo estrutural para alcançar um estado de coisas ideal em relação a direitos de servidores da Administração Direta à luz de propostas legislativas que ainda se encontram em discussão, mas que devem ingressar no ordenamento jurídico em breve.

Como exemplo, utilizaremos um caso que se repete com bastante frequência no Poder Judiciário do Estado do Ceará e guarda relação com o

descumprimento reiterado do direito dos servidores públicos do Município de Deputado Irapuan Pinheiro ao adicional por tempo de serviço a ser implantado em folha e pago no percentual de 1% (um por cento) por ano de efetivo exercício<sup>176</sup>.

A Administração Pública Municipal tem negado indiscriminadamente o direito ao adicional aos servidores do quadro alegando impossibilidade de pagamento a fim de atender disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam os artigos 16 e 21<sup>177</sup>.

Os incisos I e II do artigo 16 exigem que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Já o artigo 21 estabelece que será nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa e que não atenda ao disposto no artigo 16, notadamente no que diz respeito ao estudo com estimativa de impacto orçamentário, além de outras hipóteses relacionadas ao final do mandato do titular do Poder Executivo<sup>178</sup>.

Como podemos observar, a antítese apresentada pelo ente público e confrontada com a tese autoral guarda relação com responsabilidade fiscal que

---

<sup>176</sup> Para fins estatísticos, provocamos o Tribunal de Justiça do Ceará por meio do **processo nº 8506487-23.2025.8.06.0000 (SEI)**, que, em resposta, nos informou que, nos últimos cinco anos, **247 (duzentas e quarenta e sete) recursos de apelação contra sentenças de procedência, condenando o Município de Deputado Irapuan Pinheiro ao pagamento de adicional por tempo de serviço**, foram distribuídas às suas Câmaras de Direito Público.

<sup>177</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25. Mar. 2025.

<sup>178</sup> Art. 21. É nulo de pleno direito: II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 25 mar.2025.

recai sobre o próprio Poder Executivo, não podendo servir para justificar o inadimplemento do direito.

Essa violação indiscriminada do adicional por tempo de serviço leva os servidores a se socorrerem do Poder Judiciário para obter tutela jurisdicional específica no sentido de condenar o Município de Deputado Irapuan Pinheiro em obrigação de fazer (implantação em folha) e de pagar os valores retroativos referentes aos últimos 5 (cinco) anos por força da incidência da prescrição quinquenal.

Essas ações vêm sendo distribuídas à 2ª Vara da Comarca de Solonópole, cujo titular, indiferente a grande quantidade de processos repetitivos, julgou os feitos como se fossem litígios comuns, sempre condenando o Município de Deputado Irapuan Pinheiro a implementar o adicional por tempo de serviço à razão de 1% por ano de serviço público efetivo, incidente sobre o vencimento base, desde a entrada em exercício do autor da ação no cargo público.

As apelações interpostas contra as sentenças condenatórias ascendem às Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e são confirmadas pelos integrantes das turmas julgadoras que compõem as referidas Câmaras<sup>179</sup>. Ou seja, magistrados de primeiro e segundo grau, apesar de se depararem com uma grande quantidade de processos contendo mesmo objeto e causa de pedir decorrentes de um problema estrutural, não lidam com a situação de forma diversa daquela prevista no modelo tradicional de adjudicação de direitos. E, para solucionar esse problema

---

<sup>179</sup> (APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA - 02006572820228060168, Relator(a): FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES, 3ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 12/03/2024); (APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA - 00514265820218060168, Relator(a): LISETTE DE SOUSA GADELHA, 1ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 09/04/2024); (APELAÇÃO CÍVEL - 02008868520228060168, Relator(a): MARIA IRANEIDE MOURA SILVA, 2ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 29/02/2024).

estrutural, utilizaremos previsões contidas no Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025.

É necessário que os julgadores tenham uma postura adequada no trato dos litígios estruturais compreendendo a investigação das razões que o causaram. Inclusive, em caso de carência de recursos humanos para lidar com processos estruturais, o juiz que processar uma ação dessa natureza, pode, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal a designação de outros juízes e servidores para viabilizar a instrução processual, garantindo o contraditório expandido e efetivo, até o provimento final<sup>180</sup>.

Antônio Pereira Gaio Júnior (2024) destaca que o juiz deve conhecer seu dever de adequar medidas estruturantes aos litígios a fim de resolver as verdadeiras causas das violações de direitos que levaram os servidores a ingressar em juízo. Daí a importância de o juiz estar preparado e aberto a novos conceitos que decorrem dos litígios policêntricos, que exigem participação efetiva em contraditório e diálogo institucional em audiências públicas “a fim de que um plano possa ser construído atendendo, no limite das possibilidades fáticas, o interesse do maior número de pessoas envolvidas” (p. 266).

Existem dispositivos no Código de Processo Civil que já autorizam um comportamento mais proativo do juiz no intuito de permitir avançar no campo do processo estrutural, ainda que pendente de aprovação uma legislação específica. Os artigos 139, incisos IV e X, 493 e 536, §1º são exemplos que consagram a liberdade do magistrado na condução do processo, bem como o inciso VII do art. 2º do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025,

---

<sup>180</sup> Segundo o Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, art. 4º O juiz poderá, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal, entre outras providências: I - designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada; e II - disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 25 mar. 2025.

que prevê a flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação como norma fundamental do processo estrutural.

Sugere-se, portanto, que o juiz, inicialmente, suspenda o processamento dessas ações, e instaure, de ofício, um incidente processual de verificação de litigiosidade estrutural, caso não exista ação coletiva proposta pelo Ministério Público Estadual ou pela Defensoria Pública do Estado do Ceará<sup>181</sup>.

É essencial que haja produção antecipada de provas para que a decisão futura seja nelas amparada e motivada. Assim qualquer discussão acerca de eventual reestruturação da burocracia estatal, como a análise de provas estatísticas<sup>182</sup>, deve ocorrer nessa fase inicial em que se verifica a disfunção estrutural somada à demonstração de potencial prosseguimento das violações de direitos dos servidores em caso de perpetuação do comportamento inadequado do poder público.

Segundo Ulisses Lopes de Souza Júnior (2024) para aplicar medidas estruturantes seguras, que possuem efeitos nitidamente prospectivos, exige-se a compreensão da realidade social do território cujo problema estrutural reside, e, neste sentido, as provas estatísticas cumprem um papel fundamental. Certamente, a percepção inicial é do juiz que recebe as múltiplas ações, mas os números não mentem, e, portanto, podem auxiliá-lo a identificar o problema estrutural.

---

<sup>181</sup> Legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

<sup>182</sup> Provas estatísticas são aquelas baseadas em dados estatísticos, probabilidades ou inferências matemáticas para demonstrar a veracidade de um fato ou reforçar um argumento jurídico. O § 6º do art. 5º do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, que disciplina o processo estrutural, dispõe que se o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário identificar litígio estrutural em processos individuais, deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em 25 mar. 2025.

Após coleta de dados e provas, oficia-se ao Ministério Público para que se manifeste sobre a existência de um estado de coisas inconstitucional ou não ideal, em atenção ao disposto no inciso X do art. 139 do CPC/2015<sup>183</sup>. Na oportunidade, o membro do Ministério Público se manifestará sobre a litigância de massa, e, se for o caso, promoverá a propositura da respectiva ação coletiva com contornos estruturais<sup>184</sup> ou funcionará como comissário designado pelo juiz, ficando o processo estrutural sob o encargo deste último.

O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual pelos sujeitos institucionais que dialogarem acerca do problema estrutural ou por decisão judicial<sup>185</sup> após realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, conforme previsto no art. 6º do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025.

Após eventual identificação do litígio estrutural, o juiz, na mesma decisão que declara o estado de desconformidade, delimitará o que precisa ser modificado na estrutura da Administração Pública, fazendo uso da razoabilidade<sup>186</sup>, e determinará as primeiras medidas estruturantes a serem tomadas. Para finalizar a etapa inicial, o juiz fará uso do disposto no inciso IV

---

<sup>183</sup> Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficial o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 25 mar. 2025.

<sup>184</sup> O Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, que disciplina o processo estrutural trata justamente de ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais a serem propostas pelos legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 25 mar. 2025.

<sup>185</sup> 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em 25 mar. 2025.

<sup>186</sup> É necessário que o juiz faça uso do critério da razoabilidade ao considerar os regramentos e os impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais, conforme inciso VI do art. 2º do Projeto de Lei nº 3/2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 25 mar. 2025.

do art. 139 do CPC/2015, que o autoriza a “determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”<sup>187</sup>.

Dentre as medidas indutivas e coercitivas possíveis, é permitido e indicado que o juiz designe audiências públicas com presença obrigatória de representantes dos demais poderes, além de entidades representativas de servidores públicos municipais.

Neste momento, o juiz pode deixar consignado o dever de engajamento de todos os sujeitos envolvidos no litígio para encontrar uma solução consensual para o problema estrutural, cuja ideia remonta ao compromisso significativo de origem sul-africana. Aliás, o art. 2º do Projeto de Lei do Senado Federal nº 736/2015<sup>188</sup>, sugeriu que o Poder Judiciário poderia reconhecer o estado de coisas inconstitucional, e, posteriormente, determinar a celebração de compromisso significativo entre o Poder Público e os segmentos populacionais afetados pela ação ou omissão daquele.

É de suma importância buscar um contraditório verdadeiramente efetivo alcançando todos os poderes e instituições envolvidas no litígio multipolarizado, daí a necessidade de um preciso direcionamento do magistrado, que dará legitimidade à reestruturação futura orquestrada pelo Judiciário.

O acordo ou a decisão judicial que atribuir caráter estrutural ao incidente processual ou ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual, podendo ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz. Nesse mesmo

---

<sup>187</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 25 mar. 2025.

<sup>188</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010>. Acesso em 25 mar. 2025.

processo também serão admitidas entidades e designadas reuniões, consultas, audiências públicas iniciais, como um despacho saneador, que deflagrará a fase de instrução que culminará no direcionamento das partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural<sup>189</sup>.

O plano de reestruturação, elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes dos grupos afetados, conterà diagnóstico do litígio estrutural, metas específicas e aferíveis, indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas, cronograma de implementação das medidas planejadas, definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias, metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas, e se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução.

---

<sup>189</sup> Art. 8º do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, dispõe que o juiz deverá verificar a pertinência da aplicação das seguintes técnicas processuais: I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio; II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias; III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio; IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes; V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia; VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social; VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo; VIII - decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural; IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou da rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo; X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em 27 mar. 2025.

É importante que o plano elaborado e homologado pelo juiz atenda ao disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657/1942<sup>190</sup>, alterado pela Lei nº 13.665/2018 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), para que preveja um regime de transição para que o procedimento seja cumprido de modo razoável, proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Para o caso em estudo, seria necessário que integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal em conjunto com eventuais entidades sindicais que representem a categoria e associações de servidores públicos discutissem o plano de reestruturação, considerando a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para manutenção de direitos existentes que não são pagos, ainda que não acarrete aumento da despesa<sup>191</sup>.

O plano de reestruturação deve ser obtido mediante consenso de todos os envolvidos podendo o juiz remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição para esse fim, podendo adotar recomendações quando não obtiver unanimidade dos sujeitos do processo. O § 5º do art. 10 do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, evidencia a relativização da coisa julgada no processo estrutural e estabelece que:

Art. 10. [...]

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23

---

<sup>190</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 27 mar. 2025.

<sup>191</sup> Essa exigência está prevista no inciso I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e é direcionada às hipóteses de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Contudo, como é comum a criação de direitos sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, este seria o momento adequado para se realizar um estudo com essa finalidade e verificar se o Município Deputado Irapuan Pinheiro teria condições de custear esse direito. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 27 mar. 2025.

do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O monitoramento das medidas planejadas será encerrado após o alcance das metas definidas, ainda que revisadas no iter procedimental, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados<sup>192</sup>.

Para o caso em estudo, a extinção do processo ocorreria quando os atores envolvidos, sob supervisão judicial, alcançassem as metas fixadas no plano de reestruturação, que, em nosso entender, poderia ser: (i) em caso de capacidade financeira, a implantação do adicional por tempo de serviço na folha de pagamento dos servidores da Administração Direta do Município de Deputado Irapuan Pinheiro, proporcional ao tempo de exercício ou a partir da entrada em vigor da lei que regulamenta o direito, se posterior; (ii) a manutenção da lei, mas com modulação de efeitos financeiros, onde as partes convencionariam a dispensa de valores retroativos a fim de possibilitar a implantação prospectiva do adicional ignorado até então; (iii) em caso de incapacidade orçamentária, a revogação da legislação, respeitado o direito adquirido referente ao período em que a norma esteve em vigor.

O importante é que a solução obtida no plano de reestruturação seja respeitada pela Administração Pública com responsabilidade fiscal, de modo que eventual violação desse direito não fosse mais regra, e, sim, exceção. Neste momento poderíamos reconhecer que estaria saneado o problema estrutural e, por consectário, reduzida a judicialização.

Neste contexto, ganhará o servidor público, que terá seu direito respeitado pela Administração Pública; o Poder Executivo, que reduzirá as

---

<sup>192</sup> Art. 11 do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em 27 mar. 2025.

condenações judiciais que agregam custos ao direito, como honorários advocatícios e multas por descumprimento; o Poder Judiciário que, reduzindo seu acervo, conseguirá se dedicar a outras demandas, o que, em tese, implicaria em um ganho de quantidade e qualidade de julgamento. Menos ações ajuizadas e mais sentenças bem elaboradas implicaria, também em tese, na redução do acervo processual no 2º grau.

Ou seja, no campo das ideias, o processo estrutural só traz benefícios à sociedade e aos poderes constituídos, superando qualquer movimento contrário, como o que condena o ativismo judicial. A relativização do princípio da separação de poderes por força de valores constitucionais e da inafastabilidade da jurisdição levou o Poder Judiciário a funcionar como agente de efetivação de direitos fundamentais, sendo, o processo estrutural, um grande trunfo que merece atenção de todos os operadores do direito.

## 5. CONCLUSÃO

No presente trabalho, nos preocupamos em utilizar uma linguagem simples, ainda que lidando, em algumas passagens, com problemas complexos e soluções aparentemente inovadoras, o que não será diferente neste momento de desfecho do trabalho.

Em breves palavras, o objetivo de nosso estudo foi examinar a violação reiterada e massiva de direitos que tocam a figura dos servidores públicos da Administração Direta por parte do poder público aos qual estão vinculados. As leis que regulamentam esses direitos específicos, propostas pelo Chefe do Poder executivo local e aprovados pelo Legislativo, são ignoradas com tanta frequência que se passou a olhar esse cenário como um problema estrutural por duas razões de causa e efeito.

Primeiramente, a proposta e aprovação dessas normas parece não ter sido acompanhada de prévio estudo de estimativa de impacto orçamentário, e, sendo o orçamento público uma proposição legislativa com severas limitações, essa conduta gera automaticamente o descumprimento dos direitos nela previstos. Não é um caso isolado, mas dezenas ou centenas de violações administrativas que são judicializadas e ocupam os juízos com matéria já decididas.

Em segundo lugar, como consequência, a unidade judiciária sofre o risco de se deparar com as consequências da demanda de massa e da litigância predatória, inviabilizando e entrega de uma tutela jurisdicional efetiva e em harmonia com o princípio da duração razoável do processo. Outrossim, os entes públicos, em boa parte municípios de pequeno porte e poucos recursos, são condenados reiteradamente e nada fazem para mudar um panorama em que são obrigados a arcar com o custo do direito agregado às despesas processuais.

O fato de a própria Administração Pública orquestrada pelo Chefe do Poder Executivo, que propõe essas leis, violar reiteradamente os direitos nela regulamentados e insistirem nessa conduta, pouco ou nada fazendo para atender ao princípio da legalidade, redonda em problema que se instalou na burocracia estatal.

A saída que encontramos para esse problema de ordem estrutural seria preparar os juízos de primeiro e segundo grau, e não apenas o Supremo Tribunal Federal, quando provocado em ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, para, fazendo uso do processo estrutural, ainda que pendente de uma

codificação, encontrar soluções dialógicas a partir do engajamento dos sujeitos afetados pela decisão, como entidades sindicais e associações de servidores, participação do Ministério Público e/ou Defensoria Pública, e monitoramento judicial.

Podem surgir dúvidas sobre o uso do processo estrutural no Brasil enquanto ainda não regulamentado em legislação específica, assim como acerca do ativismo judicial que decorre da utilização dessa importante ferramenta, o que tentamos responder no capítulo 3.

Neste capítulo, além de resgatarmos a origem das medidas estruturantes nos Estados Unidos e experiências no direito alienígena, nos preocupamos em justificar o uso do processo estrutural a partir da evolução da ciência processual e suas escolas, notadamente a instrumentalista, bem como validar decisões judiciais que invadem a discricionariedade administrativa por meio do contraditório participativo efetivo, moldando-se ao modelo constitucional de processo.

A partir do momento em que, em nosso entender, justificamos e validamos o uso do processo estrutural, abrimos caminho para estimular a utilização dessa ferramenta por magistrados de 1º e 2º grau, e não, apenas, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ainda que sem regulamentação do iter processual.

No último capítulo demonstramos que o processo estrutural, já justificado e validado, seria uma solução eficiente contra a perpetuação da violação de direitos de serventários da Administração Direta, e que o uso restrito de Ações de Descumprimento de Direitos Fundamentais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, distante da realidade local de alguns municípios, não seria capaz de solucionar esses problemas estruturais.

Buscou-se, portanto, estabelecer um procedimento baseado nas experiências estrangeiras e nas tentativas de legislar sobre o processo estrutural, fazendo uso, principalmente, do recentíssimo Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, em que há uma fase inicial de reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional ou não ideal, e, em seguida, a fase de implementação do plano de ação com base na dialogicidade e no contraditório participativo.

Por fim, arrematamos com um breve estudo de caso à luz do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025, que traz uma diretriz de como deverá, caso aprovado, o juiz atuar quando se deparar com litígios estruturais de interesse local.

A solução sugerida, que perpassa pelo estado de coisas inconstitucional, pelo processo estrutural propriamente dito e pela experiência sul-africana do compromisso significativo, exige, contudo, que magistrados e servidores estejam preparados para lidar com a possibilidade de o Judiciário, de fato, reestruturar burocracias estatais em nome da segurança jurídica e do princípio da legalidade, ao qual a Administração está vinculada.

Neste trilhar, o uso do processo estrutural no Brasil, notadamente na porta de entrada do Judiciário, ou seja, nas unidades judiciárias de 1º grau, pode funcionar como uma importante ferramenta de proteção de direitos de servidores públicos da Administração Direta, permitindo que alcancem mudanças institucionais inconcebíveis pelo modelo binário de adjudicação de direitos. Aliás, as sucessivas derrotas das Fazendas Públicas, cujos entes violam direitos de serventuários, não são suficientes a curvar os gestores à força normativa do Direito, sendo, em nosso sentir, necessárias medidas enérgicas que tanto devolvem um estado de coisas ideal quanto reduz as demandas de massa e a litigância predatória.

Acreditamos que o uso combativo do processo estrutural para solucionar complexos litígios locais contribuirá para o aperfeiçoamento da sociedade que ganhará estabilidade e segurança jurídica, ainda que o plano a ser implementado venha a extinguir direitos. Desde que não existam mais violações reiteradas e indiscriminadas, todos sairão ganhando, sobretudo os cidadãos, cujos serviços públicos oferecidos pelo Estado são organizados a partir do orçamento público, e, sendo este estável, permitir-se-á ao Executivo melhores condições de implementação das políticas públicas que lhe compete.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Marcelo Pereira de; CATHARINA, Reflexões sobre modelos processuais na perspectiva dos direitos fundamentais. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 7., 2022, Campinas/Jundiaí. **Anais [...]**. Campinas/Jundiaí: Brasília, 2022. p. 477-485.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 143-169, 2007.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 225, p. 389-410, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.
- BRITO, Ivana; HADDAD, Hamilton. A formulação do conceito de homeostase por Walter Cannon. **Filosofia e História da Biologia**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 99-113, 2017.
- BRITTO, Lívia Mayer Totola; KARNINKE, Tatiana Mascarenhas. O caso *Brown v. Board Education*, medidas estruturantes e o ativismo judicial. *In*: CONGRESSO DE PROCESSO CIVIL INTERNACIONAL, 4., 2019, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2020. p. 273-283. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/issue/view/1200>. Acesso em: 02 nov. 2024.
- BÜLOW, Oskar von. **La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales**. Tradução: Miguel Angel Rosas Lichtschein. Buenos Aires: Jurídicas Europa-América, 1964. 313 p.
- CABRAL, Antônio do Passo. Alguns mitos do processo (I): a contribuição da prolusão de Chiovenda em Bolonha para a teoria da ação. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 4, 2014.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. 168 p.
- CATHARINA, Alexandre de Castro. **Movimentos sociais e a construção dos precedentes judiciais**. Curitiba: Juruá, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 398 p.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; VILAR, Natália Ribeiro Machado. Instrumentalidade, litigiosidade e advocacia pública. **Revista da Advocacia Pública Federal**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 27-41, 2021.

DIAS, Fernando Álvares Correia, O controle institucional das despesas com pessoal. **Textos para Discussão**, Brasília, v. 54, p. 1-35, 2009.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais Obrigatórios e os Deveres Institucionais dos Tribunais: Uniformidade, Estabilidade, Integridade e Coerência da Jurisprudência. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 64, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, 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**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020.

DUTRA, Leonardo Campos Victor. Breves lições sobre jurisdição, processo e ação em Francesco Carnelutti. **Revista eletrônica do curso de Direito – PUC Minas Serro**, [s. l.], n. 10, 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/DireitoSerro/article/view/8666/7348>. Acesso em: 30 nov. 2024.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Campinas: Bookseller, 2006.

FERNANDEZ, Elizabeth. Teoria das decisões estruturantes: primeira aproximação. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 171-196.

FERRAZ JÚNIOR. Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Crise dos precatórios: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito, **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 50, n. 200, p. 271-295, 2013.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 202, p. 7-29, 2014.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processos estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 255-278.

JOBIM, Marcos Félix. **Cultura, Escolas e Fases Metodológicas do Processo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MACEDO, Lucas Buril de. Litigância predatória. **Revista de Processo**, [s. /], v. 49, n. 351, 2024.

MARDEN, Carlos. **A razoável duração do processo**: o fenômeno temporal e o modelo constitucional processual. Curitiba: Juruá, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil do estado constitucional. **Cadernos da Escola de Direito**, [s. /], v. 1, n. 6, p. 275-306, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 408 p.

MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. Sobre a teoria dos custos do direito. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 695-722, 2016.

MENEGAT, Fernando. Processo estrutural no controle de casos complexos envolvendo a Administração Pública: delimitando o escopo de incidência do “método estrutural” no Direito Administrativo Brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 518-549.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes. Da Persuasão à Vinculação**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 419.

PELEGRINNI, Flaviane de Magalhães Barros. O processo, a jurisdição e a ação sob a ótica de Elio Fazalari. **Revista Eletrônica da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 2, p. 1-29, 2003.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Rio de Janeiro: Fórum, 2024. 381 p.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. 2021. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n. 106, p. 447 a 466, 2013.

SOUZA JÚNIOR, Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios – A prova estatística. Admissibilidade e aplicabilidade nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 1337-1350.

VAZ, José Otávio de Viana. Liquidação do precatório: pagamento, compensação e poder liberatório. *In*: VAZ, Orlando (Coord.). **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 80 p.

VIEIRA, Isabelle Almeida; JOBIM, Marco Félix. Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015: breve apanhado histórico dos motivos que determinaram a edição dos Códigos de Processo Civil brasileiros. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 47, n. 327, p. 83-107, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural - teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 409-452.