



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Núcleo Permanente de Direito Processual Civil e Impactos do Novo CPC

Estudo Técnico Preliminar Nº 1157829/2023 - NUPROC

MODELO DE PEDIDO NO PROCESSO ESTRUTURAL

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO ESTRUTURAL. PROCESSO COLETIVO. ELABORAÇÃO DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO DO PEDIDO. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA ESTRUTURAL. IDENTIFICAÇÃO DO ESTADO DE COISAS IDEAL. PEDIDO GENÉRICO. RELATIVIZAÇÃO DA REGRA ESTABILIZAÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA. ALTERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PEDIDO. PLANO DE REESTRUTURAÇÃO. PESSOA OU ORGÃO RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PLANO. ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DO PLANO. SANÇÕES EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DO PLANO. MODELO DE PEDIDO ESTRUTURAL.

Sumário: 1. Considerações iniciais: um diagnóstico sobre o pedido no direito processual civil. 2. Conceitos fundamentais: problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural. 3. Sobre a necessidade de um processo estrutural: identificação do problema estrutural e do estado de coisas reestruturado a ser alcançado. 4. Características do pedido estrutural. 5. Conteúdo mínimo para um pedido estrutural. 6. Exemplos de pedidos estruturais. 7. Modelo de pedido estrutural. 8. Considerações finais. Referências bibliográficas.

1. Considerações iniciais: um diagnóstico sobre o pedido no direito processual civil

O tema do pedido no processo estrutural implica em conhecer pelo menos duas grandes ampliações do conceito clássico de pedido no direito processual civil: a) o Código de Processo Civil de 2015; b) o microsistema do processo coletivo e a noção de “*fato-base*” como núcleo da postulação.

A primeira ampliação diz respeito a alteração do próprio Código de Processo Civil para admitir que os pedidos sejam interpretados à luz da primazia do julgamento de mérito, incluída a atividade satisfativa (art. 4º, CPC), pelo conjunto da postulação e em conformidade com a boa-fé (art. 322, § 2º, CPC) e respeitando sempre o direito de defesa do requerido para evitar decisões surpresa (arts. 10 e 493, § único, CPC).

O CPC/2015 reconheceu o dever de interpretar os pedidos e o conjunto das postulações (art. 322, § 2º) em conformidade com a boa-fé. Com isto, considerando-se que nos litígios coletivos há uma maior amplitude da causa de pedir, devendo ser consideradas todas as circunstâncias fáticas que surgirem no curso do processo desde que conectadas (ligadas) ao *fato-base* objeto da postulação, os juízes e tribunais poderão garantir o processo efetivo e a tutela específica ou adequada mediante a relativização do princípio da correlação, desde que preservado o contraditório e a vedação da decisão surpresa (arts. 10 e 493, § único, CPC).

Um exemplo da aplicação destas ideias ao processo coletivo ambiental não necessariamente estrutural. O pedido na tutela ambiental é *fungível*, aferido a partir do *conjunto probatório* e com referência ao *fato-base* descrito na inicial. Não há julgamento *extra petita* ou *ultra petita* e nem quebra da correlação com a ampliação do objeto, da *causa petendi*, decorrente da análise de fundamentos jurídicos diversos dos fornecidos na petição inicial.

Aqui vale o princípio de que o tribunal conhece o direito (*iura novit curia*) e de que dados os fatos cabe ao tribunal aplicar o direito (*da mihi factum, dabo tibi ius*), desde que preservado o contraditório e evitada a decisão surpresa. Por parte do autor, a descrição genérica do fato-base que permita compreender o problema fático-jurídico a ser enfrentado é o suficiente para atender a teoria da substanciação. Por parte do requerido, a garantia de que surgindo fatos e fundamentos jurídicos novos que ampliem a sua responsabilidade e não tenham sido discutidos nos autos será apresentada a oportunidade de contraditório, ainda que o juiz entenda ser possível decidir de ofício[1].

A ampliação decorrente de *lei nova aplicável* na matéria (por exemplo, lei processual que se aplique *tempus regit actum* para a prática de atos processuais novos) deve igualmente oportunizar o contraditório, mas não há que se falar em quebra da congruência ou correlação. É por isso que já foi afirmado pelo STJ que a aplicação de “legislação superveniente que não havia entrado em vigor na data da interposição do recurso” não constitui “inovação no pedido”[2].

Segundo, essa visão implica reconhecer no *processo coletivo*, com os instrumentos e institutos do Código de Processo Civil aplicáveis diretamente ao microssistema, a peculiaridade do princípio da máxima efetividade ou da primazia do julgamento de mérito para favorecer a tutela coletiva.

Sobre o novo papel desempenhado pelos magistrados na tutela coletiva, ensina Ada Pellegrini Grinover que: “nas demandas coletivas, o próprio papel do magistrado modifica-se, enquanto cabe a ele a decisão a respeito de conflitos de massa, por isso mesmo de índole política. Não há mais espaço, no processo moderno, para o chamado ‘juiz neutro’ – expressão com que frequentemente se mascarava a figura do juiz não comprometido com as instâncias sociais –, motivo pelo qual todas as leis processuais têm investido o julgador de maiores poderes de impulso”[3].

Esse papel dos magistrados decorre da percepção da superação da dicotomia entre o processo liberal e suas garantias (*princípio do dispositivo*) com o processo social (*princípio do inquisitório*), sendo ambos incorporados em maior ou menor medida como elementos do processo democrático. O modelo cooperativo e o princípio da cooperação no processo civil individual e coletivo são já o modelo do CPC (art. 6º, CPC). Nem juiz Pilatos (*irresponsável*), nem juiz Hércules (*solipsista*), cabe ao processo o espaço do juiz Hermes (*cooperativo e dialogal*)[4].

Exemplo dessa mudança de perspectiva para a efetividade dos processos coletivos é a relativização do princípio da congruência ou correlação entre o pedido e o obtido na sentença. Este princípio está conectado ao modelo dispositivo do processo civil individual (arts. 2º, 141 e 329, 492, CPC). Nos processos coletivos a sub-rogação das medidas executivas visa a atender ao núcleo do pedido, não se podendo obstar a máxima da congruência para evitar a conversão do pedido de instalação de filtro antipolvente em cessação das atividades da empresa, quando a impossibilidade prática da instalação se mostrar não efetiva para coibir o ilícito.

Assim, do ponto de vista da busca pelo resultado prático equivalente e pela efetividade com a adaptação do pedido, o novo CPC traz pelo menos dois artigos que auxiliam a garantir esta efetividade no âmbito do cumprimento execução: o art. 139, IV, que amplia os poderes do juiz, inclusive para determinar medidas mandamentais em obrigações para o pagamento de quantia; e, o art. 497, parágrafo único, que reconhece as tutelas inibitória e de remoção do ilícito como tutelas específicas independentes da demonstração do dano, do dolo ou da culpa[5]. As tutelas inibitórias assumem um caráter objetivo, podendo ser muito útil este tipo de pedido no processo estrutural.

Inclusive, no julgamento do REsp nº 1.279.586/PR, em observância ao princípio da máxima efetividade do processo coletivo, o STJ reconheceu a possibilidade de o autor de uma ação

civil pública emendar a petição inicial que contenha pedido genérico, *mesmo após a citação e apresentação de contestação por parte do requerido*. Quebrando a regra da estabilidade objetiva da demanda prevista no art. 329, CPC[6].

No caso concreto foi adotada a premissa do formalismo-valorativo[7] para a interpretação da norma processual à luz do mandamento constitucional de efetividade e acesso substancial à justiça. O princípio interpretativo que deve orientar o processo coletivo é o que determina a interpretação mais favorável à tutela coletiva: “*Odiosa rastringenda, favorabilia amplianda: “Restrinja-se o odioso; amplie-se o favorável”*”[8].

Há, nesse mesmo sentido, um verdadeiro vetor interpretativo decorrente da constitucionalização do processo e da tutela dos bens jurídicos e direitos fundamentais coletivos pela Constituição, que implica uma releitura do processo civil à luz dos objetivos e dos direitos fundamentais sociais constitucionalmente previstos (art. 1º, CPC).

O STJ estabeleceu, justamente nesta linha de raciocínio, que as normas materiais e processuais devem ser interpretadas com o intuito de preservar e assegurar uma tutela efetiva, tempestiva e adequada dos *direitos coletivos lato sensu* (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos). No processo coletivo não se pode reduzir garantias ou ampliar exceções, salvo quando existir previsão normativa *expressa e inequívoca* no próprio microssistema do processo coletivo[9].

Um último aspecto no processo coletivo está ligado aos direitos individuais homogêneos. É válida a condenação do réu ao pagamento de todos os danos sofridos pelos membros do grupo em sentença coletiva genérica (art. 95, CDC),[10] não sendo necessário especificar cada um deles[11]. Caberá a cada um dos membros do grupo ajuizar uma ação de liquidação e execução individual para delimitar a extensão dos danos sofridos e para comprovar a sua posição como membro da coletividade.

Terceiro, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça muito conhecida, o processo estrutural não se limita aos processos coletivos, ainda que use as técnicas do processo coletivo, podendo iniciar em uma demanda individual a identificação e o tratamento do problema estrutural[12]. Bem como, a inexistência de regramento processual estrutural específico não pode afastar o uso do Código de Processo Civil (e do microssistema do processo coletivo) ao processo estrutural. O caso é emblemático para este estudo justamente porque determinou que o julgador não poderia ter julgamento liminarmente improcedente o pedido de controle jurisdicional de políticas públicas fundado na impossibilidade jurídica do pedido estrutural e na separação de poderes, com base no art. 332 do CPC.

A aplicação direta do CPC ao processo estrutural decorre naturalmente da adaptação do procedimento comum ao caso concreto, da concessão da tutela provisória de urgência e evidência, cautelar ou antecipada, do fracionamento do mérito, permitindo o procedimento bifásico que será explicado a seguir, da cooperação judiciária interna, da celebração de negócios processuais, do uso de medidas atípicas de execução e do trânsito de técnicas especiais com o procedimento comum. Além disto, o dever geral de estímulo à autocomposição está espalhado por todo Código de Processo Civil e é notavelmente relevante para a “consensualidade” como elemento típico do processo estrutural (arts. 3º, § 3º, 334, 515, § 2º, CPC).

Conforme já afirmado: “O procedimento comum do CPC pode servir adequadamente como circuito-base para o desenvolvimento do processo estrutural (...) procedimento padrão bastante flexível (...) (i) prever, em diversos dispositivos, a possibilidade de adaptação às peculiaridades do caso concreto (p. ex., arts. 7º, 139, IV, 297, 300 e 536, §1º, CPC); (ii) admitir a concessão de tutela provisória, cautelar ou satisfativa, fundada em urgência ou em evidência, liminarmente ou durante o processo; (iii) permitir o fracionamento da resolução do mérito da causa (arts.354, par. ún., e 356, CPC); (iv) admitir a cooperação judiciária (arts. 67 a 69, CPC); (v) permitir a celebração de negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC); (vi)

autorizar a adoção, pelo juiz, de medidas executivas atípicas (arts. 139, IV, e 536, §1º, CPC). Mas não é só isso. O art. 327 do CPC admite a “cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão”. O §2º desse dispositivo prescreve que “quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida acumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum”. Como se vê, a parte final do §2º do art. 327 admite que o procedimento comum seja adaptado para que nele seja inserida e utilizada a técnica processual diferenciada prevista em procedimento especial. A doutrina vem enxergando nesse dispositivo uma espécie de “portal” que permite o chamado “trânsito de técnicas” dos procedimentos especiais para o procedimento comum, e vice-versa (...) O art. 1.049 do CPC confirma esse entendimento (...) As técnicas de flexibilização previstas expressamente em certos dispositivos, a consensualidade e a possibilidade de utilização de técnicas processuais previstas em procedimentos especiais tornam o procedimento comum do CPC um circuito propício para a tramitação de processos estruturais”[13].

2. Conceitos fundamentais: problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural

Os elementos do processo estrutural que mais nos interessam na questão do pedido são o conceito de problema estrutural, o processo estrutural e a decisão estrutural.

O *problema estrutural* “se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante (...) Há um problema estrutural quando, por exemplo: (i) o direito de locomoção das pessoas com deficiência é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas”[14].

Importante notar que o estado de desconformidade que gera o problema estrutural exige para sua correção intervenção duradoura no tempo e acompanhamento contínuo. Não pode se limitar a apenas um ato, como a certificação do direito e determinação de uma obrigação. Como veremos no item 3, esse tipo de situação mais simples não demanda a atuação estrutural e pedidos estruturais devem ser evitados nesses casos.

O *processo estrutural* deve ser considerado como o procedimento em contraditório que serve para veicular o problema estrutural com a pretensão de alterar o estado de desconformidade e alcançar o estado de coisas ideal. É tipicamente caracterizado pelos seguintes elementos típicos (essenciais e não-essenciais): “(i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua

flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade”[15].

Por fim, a *decisão estrutural* deve apresentar-se como uma decisão de conteúdo complexo, com normas-princípio seguidas de normas-regra, na qual seja em primeiro lugar identificado o problema estrutural (*o estado de desconformidade ou estado de coisas inconstitucional ou inconveniente*) e estabelecido o estado ideal a ser atingido (*o fim*) e esboçados os primeiros passos para atingi-lo (*os meios*). É uma decisão que direciona para a reestruturação, que leva a reestruturação.

Assim: “Primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado – uma meta, um objetivo—assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-princípio. Segundo, ela estrutura o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado, alcançado—assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deontica de uma norma-regra”[16].

Justamente por essa característica é possível pensar em “condições” de implementação, em um regime de transição, na graduação entre os fatos mais e menos relevantes, a serem modificados primeiro ou depois, para que a tutela possa ser alcançada.

Isso tudo impacta o pedido estrutural. O pedido é o projeto de decisão e a causa de pedir é o projeto de fundamentação da decisão.

3. Sobre a necessidade de um processo estrutural: identificação do problema estrutural e do estado de coisas reestruturado a ser alcançado

O processo estrutural é uma ferramenta importante para a resolução de problemas estruturais. Objetiva substituir um estado de desconformidade por um estado de coisas ideal[17], um estado de coisas “reestruturado”.

A natureza do processo estrutural, seja ele judicial ou administrativo, é de procedimento flexível, em contraditório e pautado na consensualidade, visando a reorganização de situações desestruturadas que nem sempre podem ser resolvidas pelo uso das técnicas processuais tradicionais.

Nem todos os problemas são estruturais, nem todos os problemas estruturais conseguem ser resolvidos pelo uso do processo estrutural.

Imagine, no primeiro caso, uma lesão ao direito do consumidor decorrente da cobrança de uma tarifa bancária indevida ou o dano ambiental decorrente da construção de um empreendimento em área de proteção ambiental com vedação edilícia, em nenhum destes casos, com fatos que diretamente são antijurídicos, é necessária uma reestruturação, basta a correção do ilícito, a sanção prevista pela lei de desfazimento e a indenização, conforme o caso.

Por outro lado, no segundo caso, imagine um processo para resolver o racismo estrutural na sociedade brasileira ou para resolver o problema de segurança pública do Rio de Janeiro ou de São Paulo, por mais que estes sejam problemas estruturais o objeto é muito amplo e nenhum procedimento conseguirá ser eficiente sozinho para reverter o estado de coisas desestruturado. É preciso, portanto, identificar desde a causa de pedir, um objeto o mais determinado possível, um problema estrutural que possa ser adequadamente tratado por um procedimento de reestruturação. Dizer, desde logo, qual é o problema estrutural e qual o estado de coisas a ser alcançado é um bom caminho.

O processo estrutural é complexo, custoso financeira e temporalmente e possui um forte caráter interventivo, logo, clareza é fundamental. Processo é ordem. Assim, em algumas situações, o ente legitimado pode optar pelo ajuizamento de uma ação coletiva nos moldes tradicionais para resolver todo ou a parte mais urgente e/ou relevante do problema que configure um ato ilícito[18]. Dessa forma, garante-se a resolução de parte do problema mais urgente, objetivamente tratável e/ou relevante ao interesse público social, de forma mais célere do que aconteceria se a reestruturação de uma instituição também fosse objeto do litígio. O fracionamento da demanda é natural em casos complexos e pode ser a melhor estratégia. Toda demanda articulada em vários pedidos é uma cumulação de ações e como tal os pedidos podem ser também feitos individualmente.

Não é por outra razão que podemos ter um processo estrutural que reúna uma ou mais demandas. No qual ações distintas tenham sido ajuizadas e sejam consideradas conexas ou mesmo tenham sua tramitação suspensa por prejudicialidade até o julgamento da demanda mais ampla. É o que aconteceu no Caso das Creches de São Paulo. Milhares de ações individuais, mandados de segurança coletivos e ações civis públicas foram ajuizados e a solução do problema estrutural se deu em um acordo em uma das ações[19].

É possível, ainda, cumular pedidos estruturais e tradicionais em uma mesma ação, como por exemplo, reestruturar uma empresa e pedir ressarcimento por danos causados a uma coletividade.

Para decidir se o processo estrutural é a melhor opção é necessário avaliar a existência de um problema estrutural, a adequação do pedido e a efetividade da utilização de outras formas de tutela jurisdicional coletiva.

Em suma, o processo estrutural é uma alternativa viável e eficaz em muitos casos, mas é importante analisar cada situação e fazer um diagnóstico para avaliar se ele é a melhor opção.

4. Características do pedido estrutural

Os processos estruturais visam alcançar uma finalidade específica por meio do cumprimento/execução de certas condutas tendentes a atingir um estado de conformidade ou estado ideal. Os pedidos devem ser elaborados de forma a no primeiro momento reconhecer, em um segundo momento promover medidas tendentes à reestruturação e em um terceiro momento resolver um problema estrutural. É necessário, portanto, um plano de reorganização, um projeto de estado de coisas a ser alcançado que identifique o problema estrutural, o estado ideal e quais as primeiras medidas a serem adotadas. Para garantir uma tutela jurisdicional mais efetiva e eficiente, é recomendado que isso seja feito já na elaboração do pedido na petição inicial[20].

No entanto, muitas vezes, a identificação mais precisa de problemas estruturais que demandam medidas estruturais só é possível no decorrer do trâmite processual. O núcleo do problema é apenas uma direção. Nesses casos, relativiza-se a regra da estabilização objetiva da demanda (art. 329, CPC), permitindo a alteração e ampliação do objeto processual desde que respeitado o contraditório[21]. A ideia de plasticidade da demanda, justificada pela complexidade e mutabilidade dos problemas estruturais, é admitida no âmbito dos processos estruturais como uma *régua de lesbos*, ela pode se amoldar melhor a situação concreta na medida em que partes e juízo tomam conhecimento dos fatos ao longo do procedimento.

Dessa forma, caso não seja possível formular um pedido completo de reestruturação já na petição inicial, é suficiente que o autor formule um pedido genérico que contemple a necessidade de reorganização de uma situação desestruturada. Esse pedido genérico não é vago ou impreciso, ele é “*certo e preciso em sua generalidade*”[22], ainda que indeterminado quanto aos limites qualitativos e quantitativos. Isso ocorre porque o autor deve desde logo indicar a grandeza do problema a ser enfrentado e apontar o norte a ser seguido, ainda que não

seja possível identificar todos os bens demandados e nem determinar, desde logo, todas as consequências dos atos ou dos fatos (art. 324, § 1º, CPC).

Além disso, é possível ampliar o objeto da demanda por interpretação, uma vez que o núcleo da pretensão envolve o reconhecimento de um problema estrutural, de onde se depreendem os pedidos de complementação e readequação da tutela no conjunto da postulação e em conformidade com a boa-fé (art. 322, § 2º, CPC), respeitado o contraditório para o requerido[23].

O pedido estrutural deve ser construído, quando relevante e sempre que possível, com participação social[24]. Para além de uma característica do pedido estrutural, a participação social é uma característica do próprio processo estrutural. Trata-se de processos policêntricos e multipolares[25], com diversos interesses em jogo. Sendo assim, antes de construir o pedido estrutural, é importante garantir a participação social por meio de audiências públicas para discussão do problema, de oitiva prévia de representantes dos diversos grupos envolvidos, de reuniões extrajudiciais com os grupos envolvidos.

Em resumo, é fundamental que o pedido de reestruturação de uma instituição ou conjunto de requeridos em um processo estrutural sejam elaborados na petição inicial de forma clara como pedido estrutural, identificando o pedido de declaração do problema estrutural qual é o objeto principal e o pedido de estado de coisas a ser atingido qual o norte. Porém, mesmo com estes cuidados, é preciso estar aberto à possibilidade de alteração e ampliação do objeto do processo no decorrer do trâmite como decorrência da cognição aprofundada do problema estrutural na instrução. Inclui-se por situações supervenientes que resultem na ampliação do *thema in decidendum* (art. 493, § único)[26]. Isso permitirá uma melhor e mais efetiva solução dos problemas estruturais.

5. Conteúdo mínimo para elaboração de um pedido estrutural

O pedido estrutural deve requerer a elaboração e a implementação de um plano de reorganização estrutural, sendo seu grau de detalhamento subordinado às peculiaridades da situação fática. Assim, por mais que seja recomendado, não é essencial que as providências a serem adotadas para a reestruturação pretendida sejam todas desde logo especificamente elencadas como pedidos.

No entanto, é fundamental que a petição inicial apresente a natureza e a extensão do problema estrutural, bem como o estado de coisas a ser promovido e as medidas necessárias para a sua promoção. Essas medidas podem ser descritas de forma genérica, indicando o objetivo a ser alcançado e os critérios a serem observados. Uma boa estratégia é apresentar uma minuta para a implementação de um plano de reestruturação ou um modelo contendo um “termo de referência” das questões principais que precisam ser abordadas.

Em sentido similar e de certa forma complementar, Edilson Vitorelli aponta que o pedido deve ser capaz de: “1) buscar o estabelecimento e a hierarquização de prioridade de atuação, prestigiando o atendimento mais imediato às situações mais severamente comprometidas; 2) buscar a definição de cronograma de execução de curto, médio e longo prazo para as atividades; 3) definir, caso se trate de órgão público, mecanismos para que o custeio das atividades se mantenha disponível; 4) firmar uma metodologia de acompanhamento do cumprimento das metas definidas, com apresentação periódica de relatórios, indicadores de resultados e providências em caso de descumprimento”[27].

Além disso, deve se ponderar sobre o agente responsável pela criação do plano de transformação estrutural. Existem ao menos 05 opções: (i) autor; (ii) réu; (iii) terceiro imparcial; (iv) administrador judicial (*special master*); (v) entidade de infraestrutura específica para resolução de conflitos (*claim resolution facility*)[28].

Cada opção tem suas peculiaridades.

O pedido com providências específicas elaboradas pelo próprio *autor*, apesar de se aproximar do pedido tradicional, reduzindo a resistência dos juízes mais conservadores, pode se configurar como obstáculo à adequada solução do problema estrutural. Isso porque a limitação dos pedidos também estreita o debate acerca da compreensão do problema estrutural e da reorganização almejada. As providências específicas devem ser sempre tomadas *prima facie*. É por essa razão que, após o reconhecimento do problema estrutural e a determinação do estado de coisas a ser alcançado, as decisões devem ser em “*cascata*”, seguir o método da tentativa, erro e acerto. Permitir, assim, a constante revisitação para aferir a adequação entre o estado de coisas almejado e os resultados do cumprimento das medidas determinadas. O plano de reestruturação pode ser uma excelente alternativa para delimitar melhor o passo-a-passo a curto, médio e longo prazo.

O pedido para que o plano seja elaborado pelo *réu* é adequado quando não há parâmetros técnicos objetivos no que se refere à forma como a instituição deve operar. Assim, preserva-se as competências do gestor e a autonomia institucional, de quebra reduz o “ativismo judicial”[29] e o “voluntarismo ministerial”[30] em políticas públicas. Nessas hipóteses, deve-se estabelecer um mecanismo de verificação externa para garantir a transformação necessária na realidade.

Tal estratégia opera como “*pressão positiva*”, incentivando o cumprimento do plano. Quando o réu fica responsável por apresentar os métodos de reestruturação, por exemplo, poderá estabelecer seu próprio plano de atuação ou de implantação das decisões judiciais – o que lhe será mais favorável do que se submeter às medidas impostas por terceiros ou pelo juízo[31].

O pedido para que o plano seja elaborado por um *terceiro imparcial* escolhido pelo juiz é implementado pelo gestor institucional (*special master*), o que pode dificultar a sua execução “quando o planejamento e a implementação estão dissociados, o plano pode ser ousado, mas irrealizável”[32]. É possível requerer ao magistrado a determinação de que o terceiro preste compromisso pericial (art. 466, CPC), de modo que atuará como auxiliar do juízo e estará jungido dos deveres de veracidade e imparcialidade.

O pedido para que o plano seja elaborado por um *administrador judicial* deve ser utilizado em casos de resistência à implementação das medidas estruturantes por parte dos membros da empresa ou entidade pública. O ideal é que se aponte na inicial uma instituição que seja capaz de ser o interventor, que pode ser uma instituição que já atue na matéria, em outra localidade ou em outra esfera, por exemplo.

O pedido para que o plano seja elaborado por uma *entidade de infraestrutura específica para resolução de conflitos* evita a contaminação e possibilita o desenvolvimento de uma expertise voltada à reestruturação, além de permitir a independência entre a instituição fundada e aquela a ser reestruturada. Esse tema, porém, também encontra uma série de desafios. Essa estrutura pode ser pública, privada ou mista. As entidades privadas podem apresentar conflitos de interesse com as soluções pretendidas e precisam ser rigorosamente fiscalizadas. Como normalmente assume a personalidade jurídica de uma fundação a curadoria caberá ao Ministério Público[33].

Ressalta-se que o pedido de *design* e implementação do plano de reestruturação deve ser completado com pedidos de monitoramento e revisão periódica dos objetivos alcançados[34]. Devido à complexidade do problema estrutural e sua mutabilidade o monitoramento e a revisão estão embutidos na fase de cumprimento, tendo como decorrência a flexibilização das preclusões e a constante adequação do cumprimento aos objetivos de reestruturação.

O acompanhamento pode ser realizado por meio de relatórios periódicos, inspeções judiciais e ministeriais, acompanhamento por perito ou administrador judicial ou pela criação de um comitê de monitoramento e avaliação.

Cada forma de acompanhamento tem suas diretrizes específicas[35].

Na *apresentação de relatórios periódicos em juízo*, deve-se observar: a imposição de conteúdo mínimo para o relatório, inclusive com elaboração de resumo e utilização de linguagem clara, coesa e direta, para evitar a prolixidade ineficiente; a marcação de audiência (inclusive pública com a participação social) para apresentação do relatório com a possibilidade de debates e negociação para mudanças na execução dos planos de reestruturação; a possibilidade de realização de auditorias nos relatórios a qualquer tempo, inclusive com a previsão de quem suportará os custos da auditoria por convenção processual; utilização quando os indicadores de sucesso do plano puderem ser constatados de forma objetiva. Por fim, contraindica-se a utilização exclusiva desse método de monitoramento, que deve ser utilizado, sempre que possível, de forma concorrente com outros meios de avaliação.

Para realização das *inspeções judiciais e ministeriais*, deve existir reflexão sobre: o comparecimento do juiz e do Ministério Público nas instalações da instituição em reestruturação para se avaliar a execução do plano; no caso de adoção de inspeções sem aviso prévio, é recomendada sua previsão no plano de reestruturação; as inspeções devem ser realizadas quando os juízes e os membros do Ministério Público tiverem capacidade de verificar a execução do plano sem necessidade de profundos conhecimentos teóricos.

No acompanhamento por *perito ou administrador judicial*, deve se ponderar sobre o aumento de custos econômicos com a atuação do perito ou do administrador judicial. Esse método pode ser utilizado com o fim de reduzir custos, quando o plano está sendo executado pelo próprio réu. E deve ser considerado sobre a utilização de peritos ligados ao Ministério Público, às agências reguladoras e aos órgãos públicos de fiscalização.

Em relação à atuação de um *comitê de monitoramento e avaliação*, o comitê poderá sugerir medidas específicas diante de problemas constatados durante o monitoramento e avaliação. Além disso, esse método deve ser utilizado em casos mais complexos, garantindo-se sempre uma representação democrática na composição do comitê.

Por fim, é necessário definir sanções aplicáveis em hipótese de descumprimento das medidas estruturantes estabelecidas pelo plano. Uma vez que as obrigações de fazer ou não fazer são as mais interessantes à reforma estrutural, a utilização de técnicas de execução atípicas pode ser amplamente aproveitada nesses casos, conforme corrobora o art. 139, IV do CPC e o art. 536 do CPC.

O modelo de efetivação das decisões judiciais no CPC é o da tipicidade flexível, adequada e com a generalização das *astreintes*. Essas modalidades atípicas para garantia da satisfação do mérito são aplicáveis igualmente para as obrigações de pagar. A efetividade do pagamento e do cumprimento das obrigações de fazer e não fazer é uma decorrência do princípio da primazia do mérito, incluída a atividade satisfativa (art. 4º, CPC). Há um direito fundamental à satisfação e cumprimento das decisões judiciais, reconhecido como desdobramento necessário do acesso à justiça. De nada adianta o processo estrutural se as determinações do juízo ou as soluções convencionadas entre as partes não forem executadas[36].

A escolha das medidas atípicas de execução deve observar os postulados da razoabilidade (art. 8º, CPC), da proibição de excesso e os princípios da eficiência e da menor onerosidade da execução. Contudo, a menor onerosidade não pode ser utilizada como escudo para a inefetividade. Nesse sentido, medida executiva deve ser adequada para que se alcance o resultado esperado e buscar conciliar os interesses em conflito de forma proporcional[37]. O Supremo Tribunal Federal já considerou o art. 139, IV, do CPC constitucional[38].

A tipicidade flexível permite assim que um pedido original de fazer ou não fazer seja convertido em outra medida, como por exemplo determinar que um terceiro faça às expensas do requerido, com bloqueio das verbas necessárias para a efetivação da medida,[39] desde que demonstrada na série de decisões em cascata que as medidas anteriormente adotadas não foram efetivas para garantir o cumprimento do plano. É neste sentido que a flexibilidade das preclusões apoia novas decisões tendentes a garantir o efetivo cumprimento e satisfação das obrigações assumidas.

6. Modelo de pedido estrutural

Assim, consideradas as considerações acima, poderíamos sugerir como modelo de pedido:

“Por todo o exposto, o(a) **(inserir o(s) nome(s) do(s) ente(s) legitimado(s))** requer a adoção de medidas estruturais para a elaboração do processo de reestruturação do(a) **(inserir o nome da instituição, ente público ou atores do mercado, pessoa física ou jurídica, para a qual se destina a reestruturação)**, nos seguintes moldes:

(i) Que seja declarado o reconhecimento e a definição do problema estrutural consistente em **(descrever de forma objetiva o conjunto fático-jurídico que configura a lide como um problema estrutural)** na **(inserir o nome da instituição, ente público ou atores do mercado, pessoa física ou jurídica, para a qual se destina a reestruturação)** como um “estado de desconformidade”, com a determinação da promoção do estado ideal de coisas que se pretende implementar e alcançar consistente em **(conjunto fático-jurídico almejado) ao final da(o) (política pública, plano ou projeto)** de reestruturação;

(ii) Que seja determinada a elaboração de um plano **(política pública ou projeto)** de reestruturação da atividade do(a) requerido(a), o qual deverá contemplar medidas estruturais para o planejamento e gestão, no curto, médio e longo prazo. Tal plano deverá ser apresentado no prazo de **XXX dias (pelo autor / pelo réu / por um terceiro imparcial / por um administrador (interventor) judicial / por entidade de infraestrutura específica para resolução de conflitos)** e deverá contemplar, no mínimo, o seguinte:

(a) O diagnóstico do problema estrutural a ser enfrentado, com a hierarquização de prioridades de atuação, prestigiando o atendimento mais imediato às situações mais severamente comprometidas **(quando aplicável, este pedido também pode ser apresentado antes do pedido de elaboração do plano e até mesmo como procedimento probatório autônomo de antecipação de produção de provas do at. 381, II e III, CPC);**

(b) O diagnóstico das necessidades de recursos e de pessoal do(a) **(inserir o nome da instituição cuja reorganização se pretende);**

(c) Cronograma de curto **(ex.: 6 meses)**, médio **(ex.: 2 anos)** e longo **(ex.: 5 anos)** prazo para a implementação do plano apresentado, após a devida aprovação pelo juízo, inclusive com a alocação orçamentária;

(d) (Definir e elencar outros parâmetros basilares do plano a ser implementado a partir das especificidades da situação concreta);

(iii) Que seja estabelecida a forma de participação dos grupos atingidos na elaboração, no acompanhamento e na avaliação dos resultados do plano de reestruturação^[40];

(iv) Que seja estabelecida uma dinâmica de avaliação e reavaliação contínua do plano, por meio **(da apresentação de relatórios periódicos em juízo / de inspeções judiciais e ministeriais / da atuação de perito ou administrador judicial / da criação de um comitê de monitoramento e avaliação)**^[41];

(v) Com base no referido método de acompanhamento e considerando o princípio e dever geral de cooperação entre partes, o juízo e todos aqueles que atuem no processo (art. 6º, CPC) que determine, sempre que necessário, todas as novas medidas e a readequação das providências firmadas no plano, por meio de provimentos em cascata, método da tentativa, erro e acerto, de modo que os problemas possam ser resolvidos à medida que apareçam na execução do plano, respeitado o contraditório;

(vi) Em caso de descumprimento do plano de reestruturação, podem ser adotadas as seguintes medidas para garantir o seu cumprimento **(desde que proporcionais e razoáveis diante das peculiaridades do caso concreto)**:

- (a) **O pagamento de multa pecuniária, a fim de garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas no plano de reestruturação da instituição;**
- (b) **A determinação de que o processo de reestruturação seja assumido por um interventor judicial, nos casos em que inicialmente tenha sido conduzida pelo réu;**
- (c) **A determinação de inclusão, na proposta de lei orçamentária subsequente, de verbas para o custeio da reforma;**
- (d) **O afastamento dos gestores da instituição, que pode incluir não apenas o afastamento de suas atividades, mas também a determinação de afastamento físico, caso seja necessário;**
- (e) **A determinação de divulgação das atividades realizadas, da ordem judicial ou do caráter ilícito do comportamento adotado até ali, inclusive com o custeio dos respectivos anúncios;**
- (f) **A vedação de divulgação de determinados conteúdos;**
- (g) **A suspensão ou cancelamento de eventos, atividades ou programas públicos considerados de menor importância, como a publicidade institucional ou obras meramente voluptuárias, com a determinação de realocação dos valores para as finalidades da reforma;**
- (h) **A proibição de realizar postagens, ainda que em perfil pessoal, em redes sociais;**
- (i) **No caso de entes privados, a determinação de afastamento ou redução da remuneração dos diretores, medida que também pode ser cogitada para agentes públicos;**
- (j) **Suspensão de direitos de dirigir, guiar veículo, tomar crédito ou praticar determinados atos, o que se implementa pela suspensão dos documentos autorizativos respectivos (passaporte, CNH, cartões de crédito, CPF etc.).**

[1] STJ, REsp 1107219/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 23/09/2010.

[2] STJ, 5ª T., EDcl nos EDcl no REsp 998.428/PR, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 17.08.2016.

[3] GRINOVER, Ada Pellegrini. *“A marcha do processo”*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 57.

[4] ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo. Do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. São Paulo: RT, 2022, versão eletrônica.

[5] ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva; LIMA, Rafael de Oliveira. A tutela específica contra o ilícito (art. 497, par. único, CPC/2015) nas ações coletivas em defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 110, p. 389-422, mar./abril. 2017.

[6] STJ, 4ª Turma, REsp 1279586/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJ 03/10/2017, DJe 17/11/2017.

[7] ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Do formalismo no Processo Civil: proposta de um formalismo-valorativo*. São Paulo: Saraiva, 2010; MADUREIRA, Cláudio; ZANETI JR., Hermes. Formalismo-valorativo e o novo Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 42, n. 272, p. 85-125, out./2017. Estes últimos afirmando ser o formalismo-valorativo a fase metodológica do atual Código de Processo Civil.

[8] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. São Paulo: Grupo GEN, 2020, p. 225.

[9] STJ, Corte Especial, EREsp 1554821/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, DJ em 06/11/2019, DJe 18/12/2020.

[10] Art. 95 do CDC. Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

[11] STJ, Terceira Turma, REsp n. 1.823.072/RJ, Relator Ministro Marco Aurélio Bellize, Data de Julgamento em 05/11/2019, DJe em 08/11/2019.

[12] STJ, Terceira Turma, REsp 1.854.842/CE, Relatora Ministra Nancy Andrighi, DJ em 02/06/2020, DJe em 04/06/2020.

[13] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 16ª ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

[14] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*, op. cit.

[15] GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). *Processos estruturais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 1015-1016.

[16] GALDINO, Matheus Souza. Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural., op. cit., p. 1015-1016.

[17] OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n 75, jan./mar, 2020, p. 124-126.

[18] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados*. v. 3. 8ª ed. São Paulo: RT, 2023, versão eletrônica.

[19] Sobre o caso consultar: COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio/ago. 2016.

[20] STJ, Segunda Turma, REsp 1.733.412/SP, Relator Ministro Og Fernandes, DJ em 20/09/2019.

[21] OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, op. cit, p. 124-126; VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática*. Salvador: JusPodivm, 3ª ed., 2022, p. 273-298.

[22] PONTES DE MIRANDA, *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 34.

[23] O parágrafo único do art. 13 do Projeto de Lei nº 1.641 de 2021 para uma nova Lei da Ação Civil Pública estabelece uma possibilidade de alteração do pedido da seguinte forma: “Até o julgamento da demanda, admite-se a alteração do pedido ou da causa de pedir, em razão de circunstâncias ou fatos supervenientes, independentemente da anuência do demandado, devendo ser assegurado o contraditório, mediante possibilidade de manifestação do réu no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultada a produção de prova complementar”.

[24] SARAIVA, Carolina Barros. *Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal*. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). *Processos Estruturais*. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 273-275.

[25] Propondo a distinção entre o policentrismo e a multipolaridade, MAZZEI, Rodrigo. *Ensaio sobre o inventário sucessório*. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 43; MAZZEI, Rodrigo. *Comentários ao Código de Processo Civil. Do Inventário e da Partilha. Arts. 610 a 673*. Vol. XII. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 501-506.

[26] O dispositivo foi alterado no CPC para prever expressamente a vedação da decisão surpresa, com a abertura de contraditório para o réu se manifestar. Na doutrina processual sobre o tema: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A atendibilidade dos fatos supervenientes no processo civil: uma análise comparativa entre o sistema português e o brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2012.

[27] VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática*, op. cit. p. 284.

[28] CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e a sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, v. 287, jan./2019, p. 445-483. Acrescente-se ainda a possibilidade de um comitê gestor, um órgão de deliberação e decisão (a exemplo dos *dispute boards*) ou uma entidade responsável pela fiscalização (por exemplo o Ministério Público, que pode acompanhar o cumprimento dos acordos extrajudicialmente por meio de procedimento administrativo com este fim específico).

[29] ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo*, op. cit., versão eletrônica.

[30] ZANETI JR., Hermes. *Ministério Público e Processo Civil Contemporâneo*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

[31] ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2023.

[32] VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*, op. cit., p. 283.

[33] O exemplo da Fundação Renova é eloquente. Ver processo nº 5023635-78.2021.8.13.0024, que tramita no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e requer a extinção da Fundação Renova.

[34] VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*, op. cit., p. 273-301.

[35] VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*, op. cit., p. 288-293.

[36] ZANETI JR., Hermes. *Comentários ao Código de Processo Civil: arts. 824 ao 925*. v. XIV. São Paulo: RT, 2017, versão eletrônica.

[37] Para mais informações, conferir: BRAGA, Paula Sarna; DA CUNHA, Leonardo Carneiro; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria; DIDIER JR., Fredie. Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 536, § 1º, CPC. *Revista de Processo*, v. 267, maio/2017, p. 227-272.

[38] STF, Tribunal Pleno, ADI nº 5941/DF, Ministro Relator Luiz Fux, DJ em 09/02/2023.

[39] STJ, Primeira Seção, REsp 1.069.810/RS (*recursos repetitivos*), Napoleão Nunes Maia Filho, DJ em 23/10/2013, DJe em 06/11/2013.

[40] Audiências públicas, site aberto na internet, reuniões periódicas de prestação de contas com a comunidade, *town meeting*, entre outras.

[41] Esses mecanismos de controle e avaliação do plano não são exclusivos, podendo se utilizar mais de um deles de forma conjunta.

Vitória-ES, 03 de maio de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Hermes Zaneti Junior, Promotor(a) de Justiça Coordenador(a)**, em 03/05/2023, às 16:56, conforme art. 4º, da Portaria PGJ nº 92/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mpes.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1157829** e o código CRC **44182285**.
