

DOCTRINA

ARTIGOS

Modelo processual estrutural e atuação extrajudicial do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade

Structural procedural model and extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office: functionality, consensuality and effectiveness

Fernando Rodrigues Martins

Doutor e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Investigador científico no Max-Planck Hamburg. Professor de Graduação e do Programa de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – Brasilcon. Procurador de Justiça em Minas Gerais.

Gisela Potério Santos Saldanha

Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Titular da Procuradoria Especializada na Defesa de Direitos Difusos. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Gama Filho. Mestre em Direito Processual pela PUC Minas. Doutora pela Universidad de Deusto/Espanha.

Resumo: A pesquisa presente reflete o tema dos processos estruturais como modelo processual, entretanto, compatibilizando extrajudicialmente com as funções institucionais do Ministério Público, bem como apresentando propostas de regulação interna do tema com o claro objetivo de buscar novos instrumentos para efetividade dos direitos fundamentais nas questões complexas.

Palavras-chave: Decisões complexas. Estado de coisas desconformes. Tempo. Flexibilidade. Finalidade. Complexidade. Inquérito civil público estrutural.

Summary: The present research reflects the theme of structural processes as a procedural model, however, making it compatible extrajudicially with the institutional functions of the Public Prosecutor's Office, as well as presenting proposals for internal regulation of the topic with the clear objective of seeking new instruments for the effectiveness of fundamental rights in complex issues.

Keywords: Complex decisions. Non-conforming state of affairs. Time. Flexibility. Purpose. Complexity. Structural public civil inquiry.

Sumário: 1 Introdução. Fontes jurídicas e “ondas de recepção” – 2 Processo estrutural: modelo processual aproximado da tópica – 3 Processos estruturais: despolarização, participação e deveres fundamentais do Ministério Público – 4 A atuação estrutural do Ministério Público. Uma proposta – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução. Fontes jurídicas e “ondas de recepção”

As fontes jurídicas do direito brasileiro são historicamente influenciadas pelo direito estrangeiro (notadamente europeu), descurando-se das tradições dos povos originais¹ a partir do processo cultural de colonização, com intervenções compreendidas em três *ondas de recepção*.²

Na *primeira vaga*, quando ainda Império, destacam-se as aplicações silogistas previstas no direito romano, Ordenações (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), bem como Lei da Boa Razão. Ao final do Império e início da República, abriu-se a *segunda vaga* com forte interferência das codificações clássicas, com evidência ao *Code francês* e ao BGB alemão. Entretanto, na *terceira vaga*, correspondente à metade do século XX para os tempos atuais, é o direito anglo-saxônico que mais potencializa sua preponderância internamente.³

Muitas demonstrações de aproximação ao *common law* são observadas nesta quadra em diversos âmbitos: contratos (*franchising, factoring, leasing*); direito digital (*neurolaw, gatekeeper, behavioral economics, shared economy, algorithmic discrimination*); direito penal (*presumption of innocence, freedom, legality*); direito administrativo (*compliance, enforcement, deterrence*) direito processual penal (*proof for the prosecution, grand jury system*).

Também no processo civil essa influência é muito bem perceptível. A adoção dos precedentes vinculantes (CPC, art. 926) é exemplo firme de busca não só de

¹ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme Roman. *A superação do direito como norma: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

² VICENTE, Dário Moura. O lugar dos sistemas jurídicos lusófonos entre as famílias jurídicas. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Coimbra Ed., 2010. v. 1. p. 401-429.

³ RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. A influência do BGB e da doutrina alemã no direito civil do século XX. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 938, p. 79-155, 2013.

estabilidade, integridade e coerência, mas, sobretudo, de concreção do princípio da segurança jurídica sem que o sistema de uniformização de jurisprudência seja estático, haja vista as possibilidades de superação (*overruling/overriding*) ou diferenciação (*distinguishing*). Essa *onda de recepção* modificou totalmente o *direito jurisprudencial brasileiro*,⁴ renovando as funções dos Tribunais, inclusive em diálogo direto com a sociedade: *direito como integridade*.⁵

Mas outra influência há.

2 Processo estrutural: modelo processual aproximado da tópica

Também advindo do *common law*, o *processo estrutural* aporta no Brasil pela necessária e essencial proposta de capacidade resolutiva para temas intrincados. Cumpre advertir, portanto, que não se trata de “teoria” importada *pret a porter*, mero casuísmo, senão modelo processual de extrema relevância às questões sociais, especialmente aquelas marcadas pela desigualdade e ausência ou deficiência de políticas públicas.

A questão em si não é “importar” legislação que regule o tema (quase inexistente). Ao contrário, o que se busca é aplicar contribuições concretas e próprias da perspectiva formal-axiológica,⁶ em ambiente historicamente hipercomplexo e injusto, tendo em vista os seguintes eixos binários: i – realizabilidade de soluções emancipatórias (finalidade/meta); ii – etapas e instrumentos adequados de (re)estruturação (meios/modos).

Ora, coincidentemente, esses *eixos binários* dos processos estruturais coincidem com os elementos das políticas públicas, estas últimas assim conceituadas pela doutrina como “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adaptar meios e fins”.⁷

⁴ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 558.

⁵ DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 204. O direito como integridade pressupõe, para o autor: i – toda decisão é uma questão de princípio; ii – ao afirmar determinada liberdade fundamental, ela deve estar afinada verticalmente com os precedentes da Suprema Corte e os preceitos constitucionais; iii – ao utilizar um princípio, o juiz horizontalmente deve atribuir-lhe a mesma importância para outros casos que decide.

⁶ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 137, 2006.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. *Políticas públicas – Possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 251.

Os “litígios estruturais” ou “ações estruturais” têm raízes no direito estadunidense, com destaque nos anos 1950-1960, iniciando na promoção de direitos civis e de reformas de instituições públicas, como escolas e prisões. Caso emblemático na *judicial review* como *Brown v. Board of Education* (1954), que tratava da segregação racial nas escolas, ilustra bem essa origem.⁸

O processo estrutural desencadeia possibilidades de atuações propositivas para necessário enfrentamento e superação de *estado de coisas em desconformidade* não somente aos direitos fundamentais ou outros tipos de direitos (como subjetivos, potestativos etc.) e não exclusivamente diante de ilicitude (*ilícito estrutural*), mas a qualquer situação (mesmo fática) que mereça atenção do interesse público para (re) estruturação.

Não havendo propriamente conceituação legal expressa, independente e própria para situar e conceituar os processos estruturais,⁹ transparece, à melhor medida, compreendê-lo como *modelo processual* de atuação judicial ou extrajudicial na busca de soluções de *problemas estruturais*, assim entendidos aqueles “de origem multicausal, que gera a contínua violação de direitos e impede a concretização de valores constitucionais”.¹⁰

Diz-se *modelo processual*, porque no âmbito da dogmática nacional se associa aos chamados *modelos hermenêuticos* cuja prática é justamente atualizar e promover a melhor capacitação do sistema. Mesmo não sendo dotado, especificamente, de normas prescritivas diretas, permite colmatar as sérias lacunas éticas do ordenamento. Assim, ainda está em posição metodológica, já que atua para o passado (retrospecção) e futuro (prevenção), cooperando efetivamente na diminuição do estado de coisas desconformes. Numa só expressão: *modelo processual hermenêutico-metodológico*.¹¹

A par disso, há outro diálogo entre o *common law* e o *civil law* no que respeitam aos processos estruturais.

É importante lembrar que nas fronteiras do *civil law*, o *problema* ganhou relevância na recuperação realizada por Theodor Viehweg¹² dos estudos de Gian

⁸ FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 26-27.

⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁰ NERY, Ana Luíza; BERESTINAS, Márcio Florestan. Da possibilidade de resolução extrajudicial de litígios estruturais por meio de celebração e do cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta estrutural. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 17-51, 2022.

¹¹ REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1999.

¹² Ver VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Uma contribuição a investigação dos fundamentos jurídico científicos. 5. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Battista Vico¹³ e de Aristóteles. O positivismo na década de 50 do século passado já caracterizado pela clausura, insuficiência e incompletude, provocou inúmeras tentativas de suplantação, dentre elas a *técnica do pensamento problemático*, por meio da qual o problema era o ponto essencial de atribuição pelo direito. Para tanto, essa técnica se valia de premissas ou princípios (*topoi*) que auxiliavam na busca de soluções, introduzindo as *normas abertas*.¹⁴

Percebe-se, aqui, diferenciação com a proposta do *common law*, posto que o *problema* ou *problemas* vistos pelos processos estruturais demandam observação mais sociológica, reiterada e pragmática do que jurídica e, igualmente, não se restringem a qualquer caso, mas a situações que revelam estado de coisas inconstitucionais, desconformes e abusivas, geralmente em âmbito coletivo ou *pseudoindividuais*.¹⁵

Entretanto, *ponto comum* pode ser aproveitado em ambas as propostas: as questões relativas aos direitos fundamentais. Observe-se que, no âmbito constitucional, a *interpretação pelo método tópico-sistemático* é amplamente utilizada e recomendável, já que proporciona o caráter prático da hermenêutica, pontuando o caráter relevante do problema, que, junto às normas abertas constitucionais, construirão a melhor decisão *pelo processo aberto de argumentação*,¹⁶ ou aquilo que se trata como *jurisprudência constitucionalmente orientada*.¹⁷

3 Processos estruturais: despolarização, participação e deveres fundamentais do Ministério Público

Os *processos estruturais* têm inequívoco subsídio à teoria do processo civil coletivo brasileiro e, via de consequência, ao Ministério Público como instituição constitucional destinatária de *deveres fundamentais* para promoção de diversas situações jurídicas existenciais, extrapatrimoniais e patrimoniais comunitárias¹⁸ (coletivas ou de interesse individual indisponível).

¹³ *De nostri temporis studiorum ratione*, 1708.

¹⁴ GOMES, Daniela Vasconcelos. Considerações acerca da concretização do direito, diante da complexidade do sistema jurídico contemporâneo. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 11-41, 2011.

¹⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991. p. 219.

¹⁷ RODOTÀ, Stefano. *El derecho a tener derechos*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

¹⁸ Chamamos de “situações jurídicas patrimoniais comunitárias” aquelas que se afastam à noção da propriedade no conceito clássico civilista, adotando ancoragem conforme os valores constitucionais. Podemos destacar o patrimônio público, histórico, turístico, cultural e paisagístico, o meio ambiente, entre outros.

Vamos a ambos.

Ao *processo civil coletivo*¹⁹ os temas estruturais trazem novas perspectivas: crítica, consensual e altamente diferenciada, porque voltada à efetividade e à democracia. A entrada em vigor da Lei de Ação Civil Pública, mesmo que reforçando a noção anteriormente inaugurada pela Lei de Ação Popular e mais tarde pavimentada pelo capítulo processual (defesa em juízo) do Código de Defesa do Consumidor, não soube vencer as clássicas barreiras do processo civil atomizado e caracterizado pela adjudicação, conservadorismo e polarização.

Com efeito, por vezes as “bitolas” eram e são trocadas: arregimenta-se e dá-se início ao processo coletivo pelas bases ideológicas do direito processual individual, açambarcando a finalidade a ser alcançada: os direitos fundamentais dos reais interessados. Basta observar que as ações coletivas ou ações civis públicas ainda são propostas presas aos padrões de *bipolaridade* (nós *versus* eles) e de *singularidade* (juiz Hércules)²⁰ da relação processual.²¹

A *bipolaridade* no processo coletivo é medida de retenção, de contrafação, de freio. Retoma as bases individuais, partindo da falsa premissa de que todos os representados, mesmo que difusamente interligados, têm os mesmos interesses, quando isso é falácia, porque há óbvia conflituosidade interna. Os representados nestas hipóteses são mudos, não participam e não falam, são *uniformes*. São apenas *representados*. E, em muitos casos, mesmo com a procedência dos pedidos inseridos na ação, o êxito será do *representante*. Trata-se de um *protagonismo vazio*, institucional, quando os reais protagonistas deveriam ser os titulares dos direitos fundamentais violados.²²

A *singularidade*, ao seu tempo, está representada naquele vetusto desenho piramidal e virtual com a presença das partes e do juiz como num jogo de xadrez (com apenas regras) que negligencia o *dialógico desenvolvimento policêntrico do processo*. Policêntrico, porque

as noções de “demandante” e de “réu” não estão direta e imediatamente relacionadas com o significado que estes termos têm na adjudicação clássica de direito civil ou penal. Processos desta natureza podem ter

¹⁹ Ver por todos GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 81.

²⁰ OST, François. Júpiter, Hércules e Hermes: tres modelos de juez. *Revista Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 14, 1993.

²¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 108-109.

²² MARTYNETZ, Caroline. Considerações sobre a relação processual coletiva: despolarização e participação nos processos coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 333, p. 231-256, 2022.

várias partes envolvidas, e não apenas duas. Ou seja, acontece uma mudança de paradigma, de um esquema bipolar com apenas duas partes para um esquema de vários interessados.²³

Destarte, os processos estruturais contribuem fortemente para visualização da relevante característica das defesas coletivas: a *multipolaridade*. Espaço processual em que a *bipolaridade* e a *singularidade* da relação não têm influência, porque severamente insuficientes.

Nestas hipóteses, está-se diante de *relações processuais multipolarizadas*, aquelas caracterizadas por vários *centros de atuação*, com *interesses colidentes* e *interesses convergentes* no mesmo grupo. Aliás, não é incomum, conforme se vê na prática, a atuação de *vários substitutos processuais* para atendimento de *múltiplos e diferenciados interesses* (na mesma lide, por exemplo, associações civis, Ministério Público e Defensoria Pública) com representações processuais distintas.

Para tanto, a *despolarização* e a *participação* são medidas essenciais, porque contribuem para verificação, distribuição e afetação dos interesses sob litígio. Nos processos estruturais ao mesmo tempo em que determinada parte possa ser demandada para atendimento de inúmeros pedidos, também pode demandar para exigir o cumprimento de outros interesses, sem prejuízo ainda em representar terceiros.

A despolarização permite a movimentação ou migração dinâmica das partes nos “polos” da demanda, levando em consideração não apenas a *legitimidade ad causam*, vinculada à noção de pertinência subjetiva da lide ou de substituição por terceiros (legitimação extraordinária), mas também a *legitimidade ad actum*, aquela exigível para a realizabilidade de atos processuais específicos, afastando daí aquelas providências que são inúteis.²⁴

Ao lado disso, a passagem do clássico *interesse de agir* para a compreensão das *zonas de interesses* franqueia necessariamente o alargamento da *participação* nos rumos do processo, tornando-o mais democrático, discursivo e responsivo para tratar de “todos iguais e de todos os diferentes”.²⁵

²³ LORENZETTI, Ricardo Luis. Soluções judiciais complexas em litígios ambientais. A experiência argentina. *RDA*, São Paulo, v. 85, p. 269-290, 2017.

²⁴ CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda. *Revista Forense*, ano 105, v. 404, jul./ago. 2009. p. 10.

²⁵ TEMER, Sofia. *Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação*. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 211.

Os processos estruturais igualmente auxiliam valorosamente o Ministério Público no cumprimento das funcionalidades constitucionais.

A vinculação do Ministério Público aos direitos fundamentais²⁶ surge em grau de “deverosidade”. Noutras palavras: não há faculdade para o Ministério Público deixar de atender a violações aos direitos fundamentais. A atuação é obrigatória, tanto em nível individual (no caso, os interesses individuais indisponíveis) como em ambiência coletiva (interesse social e interesse público).

Mesmo que na legalidade constitucional (CF, art. 127) a expressão *interesse* esteja vertida, deve-se lembrar do conceito básico de que interesse é *prejuízo*, o que impõe atuação obrigatória e, noutro prisma, qualifica a legitimidade extraordinária, porque o prejuízo ou o dano em perspectiva se dá sobre uma *relação jurídica jusfundamental*.

Vale dizer, o Ministério Público está subordinado a deveres fundamentais porque as funções institucionais que a Constituição Federal lhe atribui são *meio* para satisfação dos interesses substanciais da coletividade ou da individualidade indisponível.²⁷

Entre as funcionalidades institucionais do Ministério Público, ganham destaque nas atuações os chamados *deveres de proteção* e os *deveres procedimentais*, ambos relacionados ao *guarda-chuva* ou *constelação* de direitos fundamentais espargidos na Constituição Federal.

Os *deveres de proteção* são aqueles que resguardam os indivíduos contra ações arbitrárias e invasivas, seja por parte do Estado, seja de terceiros, entre eles o mercado. Englobam direitos à vida, à integridade física e psicológica, às liberdades fundamentais e segurança, individual e coletiva. Talvez seria mais correto relacioná-los ao direito à existência digna. Não à toa que, não só a Constituição Federal, como inúmeros estatutos identitários (ECA, CDC, EPI, EPD etc.) e leis transversais (como as ambientais) impõem ao Ministério Público a atuação nesse âmbito para garantir a aplicação efetiva das normas que protegem esses direitos.²⁸

Ainda em destaque os *deveres fundamentais organizacionais e procedimentais* relativos ao Ministério Público. Além da dimensão dos chamados direitos fundamentais de defesa e direitos fundamentais de proteção, situam-se os direitos

²⁶ SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

²⁷ CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; COSTA, Naony Souza. Interesse processual: anotações conceituais, revisitação de um instituto no CPC 2015 e reflexos nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 255, p. 309-330, 2016.

²⁸ CARVALHO, Délton Winter de. Responsabilidade civil do Estado por desastres naturais: critérios para configuração da omissão estatal face ao não cumprimento dos deveres de proteção. *ADA*, São Paulo, v. 77, p. 137-168, 2015.

fundamentais organizacionais e procedimentais que impõem a relevância substancial e dialógica entre a Constituição e o processo.²⁹ Temas especialmente voltados à efetividade das normas constitucionais e à preservação do Ministério Público não só como instituição essencial à justiça, senão como *garantia fundamental*.³⁰

Cabe apenas lembrar que na legalidade constitucional se encontram boa parte dos instrumentos processuais e procedimentais próprios ao Ministério Público, cujo assento valorativo legitima a atuação a favor da sociedade e no enfrentamento aos *problemas estruturais* (com destaque: ação civil pública, inquérito civil público, recomendação, requisição, ação penal etc.).

4 A atuação estrutural do Ministério Público. Uma proposta

Os *problemas estruturais*, como visto, especialmente nas políticas públicas, geralmente são caracterizados pela multipolaridade, despolarização e conflituosidade interna e externa de direitos difusos. São desafios que requerem abordagem que vá muito além do litígio tradicional, incorporando participação, representatividade e consensualidade.³¹

Daí a necessidade de ampliação das estruturas institucionais e alargamento das funcionalidades para fazer frente às complexidades de maneira coordenada, integrada e eficiente. Porém, para esse trabalho, não se tratará inicialmente do processo estrutural de natureza judicial (que igualmente é relevante), senão da perspectiva do *processo estrutural extrajudicial*, mais concretamente no âmbito do Ministério Público, conforme seu cariz constitucional.

Para tanto, propõem-se quatro diretrizes metodológicas fundantes para inter-nalizar os processuais estruturais na dimensão jurídica do Ministério Público.

Em primeiro lugar, cumpre ao Ministério Público reconhecer a *identidade* de seu perfil de atuação em *processos estruturais*, assumindo, dentro da autonomia institucional,³² as normas internas e secundárias de regulação e regulamentação dessa funcionalidade. O que vale dizer que os *processos estruturais* também têm

²⁹ Ver por todos SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais, sua dimensão organizatória e procedimental e o direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 175, p. 9-33, 200.

³⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Palestra proferida por ocasião do 2º Curso de Extensão: O Ministério Público como Garantia Fundamental e o Processo Estrutural – Elementos para uma teoria do processo estrutural*. Escola Superior do Ministério Público, 2021.

³¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

³² MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *RT*, São Paulo, v. 729, 1996. p. 388.

óbvia *dimensão extrajudicial* e que ela igualmente contribui sobremaneira no enfrentamento aos *problemas estruturais*, muitos deles centrados em violações de direitos fundamentais.

Em segundo lugar, valer-se dos seguintes princípios normativos próprios e autônomas para a condução dos *processos estruturais*: i – *participação*: buscando o envolvimento da sociedade civil e de grupos diretamente afetados por danos ou violações (relacionais, sistêmicas, históricas e reiteradas), assegurando igualdade discursiva em todas as fases do processo, especialmente aos mais invisibilizados; ii – *representatividade*: garantindo que os interesses dos diversos segmentos da sociedade sejam representados equitativamente, conforme as desigualdades, prioridades, exclusões, sem perder de vista a conflituosidade interna dos interessados; iii – *consensualidade*: promovendo a resolução de conflitos de maneira harmônica e negocial, evitando-se o litígio sempre que possível.

Em terceiro lugar, criar, ao lado dos expedientes relativos às questões *coletivas não estruturais*, expedientes de natureza estrutural. Cabe aqui breve diferenciação: existem interesses coletivos que não derivam de *problemas estruturais*, como no exemplo de danos esporádicos e sem violações constantes que afetam direitos individuais homogêneos de ordem social. Entretanto, comumente tem-se buscado nos expedientes não estruturais respostas aos problemas estruturais.

Assim, é de boa medida a introdução das seguintes figuras jurídicas ou ferramentas próprias ao Ministério Público: *procedimentos administrativos estruturais*, *inquéritos civis públicos estruturais*, *ações civis públicas estruturais*, *termos de ajustes de condutas estruturais*, tudo sem prejuízo de constantes audiências públicas para participação efetiva de todos os interessados.³³

Em quarto lugar, a atuação deve priorizar as seguintes fases procedimentais:

- i – *diagnóstico*: coleta, análise de informações e identificação do problema como estrutural, mediante decisão do promotor de justiça com reconhecimento desta natureza, indicando tempo e histórico das contínuas violações de direitos fundamentais ou ausência de políticas públicas;
- ii – *audiências públicas iniciais*: reunião com interessados (responsáveis, vítimas, terceiros, poder público etc.) com oitiva pública de todos, já com eventuais tentativas de composição;

³³ Eis a conclusão do CNMP na minuta de atuação nos processos estruturais: “É esse, justamente, o objetivo da presente proposta, fruto de estudos e aprofundamento no tema, mas, mais do que isso, da experiência prática que se tem desenvolvido nos últimos anos, com a instauração de procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis estruturais, propositura de ações civis públicas estruturais e adaptação, para tal finalidade, dos demais instrumentos legais de defesa dos direitos metaindividuais”.

- iii – *planejamento*: desenvolvimento de planos de ações detalhados, com definição de metas, estratégias e prazos, sem prejuízo de ajustamento de conduta (parcial ou total; provisório ou definitivo);
- iv – *implementação*: execução das ações planejadas, com monitoramento contínuo, (re)oitiva dos interessados e ajustes, caso necessário;
- v – *avaliação*: revisão e crítica dos resultados obtidos, com a possível busca de melhorias no processo, em atendimento às políticas públicas;
- vi – *acompanhamento institucional*: os processos estruturais extrajudiciais devem ser acompanhados pelos colegiados do Ministério Público como forma de segurança jurídica e estabilidade a todas as questões envolvidas.

Cumpra dar relevo a cuidados essenciais para esse modelo metodológico do Ministério Público ante os problemas estruturais. São eles: sustentabilidade; flexibilidade; coletividade; temporalidade; e finalidade.

Não perder de vista os *princípios da prevenção e da precaução* para evitabilidade de novos problemas, porquanto o processo estrutural tem que ser sustentável, mesmo resolvendo as causas subjacentes. De outro lado, os eventuais ajustamentos e decisões administrativas devem ser *flexíveis*, já que atuam para o futuro, não podem engessar os interesses em jogo. Ainda: como se trata de *processos polícêntricos*, nenhuma alteração pode ser realizada sem respeito à coletividade envolvida. O cuidado com o *tempo* é necessário, já que as circunstâncias fáticas se modificam constantemente, atrapalhando as tomadas de decisões, daí a busca de soluções que priorizem, quando possível, a execução rápida das decisões ou acordos extrajudiciais. Por fim, a atuação do MP não deve impor meios para cumprimento das *finalidades*, considerando dois fatores: manter intervenção mínima sobre o gestor e inaptidão do Ministério Público em temas altamente técnicos da Administração Pública.³⁴

³⁴ Vide Tema nº 698, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, cujas teses fixadas foram as seguintes: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPI)”.

5 Considerações finais

Os processos estruturantes dentro da teoria geral do processo coletivo representam evolução necessária ante as demandas complexas e interligadas da sociedade contemporânea, especialmente aquelas relativas às políticas públicas. Da mesma forma, demonstram contribuição pragmática ao Ministério Público no cumprimento das funcionalidades constitucionais.

Assim, cumpre ao Ministério Público inserir, a partir de sua autonomia normativa, o *modelo processual extrajudicial estrutural*, partindo das seguintes diretrizes metodológicas: identificação estrutural; princípios do processo estrutural; diferenciação dos processos coletivos não estruturais; e, por fim, fases procedimentais.

Conclui-se, destarte, que tais processos garantem abordagem dinâmica e eficaz para a tutela e implementação de políticas públicas, promovendo a concretização dos direitos coletivos e o fortalecimento do Estado democrático de direito.

Referências

- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. *Políticas públicas – Possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260.
- CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda. *Revista Forense*, ano 105, v. 404, jul./ago. 2009.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. São Paulo: Atlas, 2018.
- CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.
- CARVALHO, Délton Winter de. Responsabilidade civil do Estado por desastres naturais: critérios para configuração da omissão estatal face ao não cumprimento dos deveres de proteção. *RDA*, São Paulo, v. 77, p. 137-168, 2015.
- CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; COSTA, Naony Souza. Interesse processual: anotações conceituais, revisitação de um instituto no CPC 2015 e reflexos nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 255, p. 309-330, 2016.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Palestra proferida por ocasião do 2º Curso de Extensão: O Ministério Público como Garantia Fundamental e o Processo Estrutural – Elementos para uma teoria do processo estrutural*. Escola Superior do Ministério Público, 2021.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

- DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme Roman. *A superação do direito como norma*: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.
- FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen. *Um novo processo civil*: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GOMES, Daniela Vasconcelos. Considerações acerca da concretização do direito, diante da complexidade do sistema jurídico contemporâneo. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 11-41, 2011.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. Soluções judiciais complexas em litígios ambientais. A experiência argentina. *RDA*, São Paulo, v. 85, p. 269-290, 2017.
- MARTYNETZ, Caroline. Considerações sobre a relação processual coletiva: despolarização e participação nos processos coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 333, p. 231-256, 2022.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *RT*, São Paulo, v. 729, 1996.
- NERY, Ana Luíza; BERESTINAS, Márcio Florestan. Da possibilidade de resolução extrajudicial de litígios estruturais por meio de celebração e do cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta estrutural. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 17-51, 2022.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 137, 2006.
- OST, François. Júpiter, Hércules e Hermes: tres modelos de juez. *Revista Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 14, 1993.
- REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito*: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1999.
- RODOTÀ, Stefano. *El derecho a tener derechos*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.
- RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. A influência do BGB e da doutrina alemã no direito civil do século XX. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 938, p. 79-155, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais, sua dimensão organizatória e procedimental e o direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 175, p. 9-33, 2009.
- SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais*: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.
- TEMER, Sofia. *Participação no processo civil*: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: JusPodivm, 2020.
- VICENTE, Dário Moura. O lugar dos sistemas jurídicos lusófonos entre as famílias jurídicas. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Coimbra Ed., 2010. v. 1.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Uma contribuição a investigação dos fundamentos jurídico científicos. 5. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTINS, Fernando Rodrigues; SALDANHA, Gisela Potério Santos. Modelo processual estrutural e atuação extrajudicial do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 195-208, jul./dez. 2024.
