

# JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS ESTRUTURAIS: VIABILIDADE FRENTE A DISFUNCIONALIDADE DA ANÁLISE ADMINISTRATIVA DOS BENEFÍCIOS DE SEGURIDADE SOCIAL E DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS

## JUDICIALIZATION OF STRUCTURAL DEMANDS: FEASIBILITY IN THE FACE OF THE DYSFUNCTIONALITY OF ADMINISTRATIVE ANALYSIS OF SOCIAL SECURITY BENEFITS AND PENSION CONFLICTS

 [doi.org/10.5212/RBDJ.v.6.0015](https://doi.org/10.5212/RBDJ.v.6.0015)

**Karina Mara Bueno Gurski Florenzano\***

 <https://orcid.org/0009-0006-4396-5509>

 <http://lattes.cnpq.br/8852403524789443>

Recebido em 21/07/2023

Aceito em 11/08/2023

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo analisar a viabilidade da judicialização de demanda estrutural para corrigir a disfuncionalidade da análise administrativa dos benefícios de seguridade social pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e a hiperjudicialização de conflitos previdenciários. O texto examina a desconformidade constitucional e a inversão das vias de análise e concessão de benefícios de seguridade social. Expõe medidas adotadas para corrigir a disfuncionalidade e a ineficácia das soluções até o momento. Contextualiza as demandas estruturais e a possibilidade de discussão de políticas públicas por intermédio desta via. Perquire a viabilidade do ajuizamento da demanda estrutural previdenciária para tratar a desconformidade constitucional e analisa a petição inicial, com possíveis pedidos. Por fim, aborda os benefícios do ajuizamento da referida demanda estrutural previdenciária. A investigação é realizada pelo método dedutivo, valendo-se de revisão bibliográfica e documental.

---

\* Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil. Integrante do Projeto MindTheGap Inovação em Direito. E-mail: karinaflorenzano@hotmail.com

Pela análise realizada, constata-se a viabilidade da utilização da demanda estrutural previdenciária com possibilidade de corrigir desconformidades, ao menos de modo a minimizar a disfuncionalidade do sistema de análise de benefícios pelo INSS.

**Palavras-chave:** Benefícios de Seguridade Social. Demandas Estruturais. Hiperjudicialização. Políticas Públicas. Eficiência Administrativa.

**ABSTRACT:** The present work aims to analyze the viability of the judicialization of structural demand to correct the dysfunctionality of the administrative analysis of social security benefits by the National Institute of Social Security (INSS) and the hyperjudicialization of social security conflicts. The text examines constitutional disagreement and the inversion of the ways of analyzing and granting social security benefits. It exposes measures adopted to correct the dysfunctionality and ineffectiveness of the solutions up to now. It contextualizes the structural demands and the possibility of discussing public policies through this path. Inquire into the feasibility of filing a structural social security claim to deal with constitutional non-compliance and analyze the initial petition, with possible claims. Finally, it discusses the benefits of filing the aforementioned social security structural demand. The investigation is carried out by the deductive method, making use of a bibliographical and documental review. Based on the analysis carried out, the feasibility of using the social security structural demand with the possibility of correcting non-compliance is verified, at least in order to minimize the dysfunctionality of the INSS benefit analysis system.

**Keywords:** Structural Demands. Structural Processes. Administrative Request. Administrative Efficiency.

## INTRODUÇÃO

O direito à Previdência Social é previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo 25, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em seu artigo XVI e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 9º. O Brasil, como signatário dos referidos instrumentos de direitos humanos, erige o direito à previdência social e a assistência social aos desamparados como direitos sociais.

A regra geral estabelecida é de que o interessado deverá requerer por via administrativa, no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o benefício previdenciário ou de assistência social pretendido. Ocorre que a mora no trâmite e o conteúdo das decisões administrativas, que não incorporam os entendimentos jurisprudenciais consolidados, geram um grande volume de demandas judiciais, impactando diretamente o Judiciário e causando uma inversão das vias de análise dos benefícios.

Meios para a redução da litigiosidade e harmonização dos princípios constitucionalmente assegurados de promoção do amplo acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF)) e da razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, da CF) vêm sendo objeto de estudo e influenciado a edição de leis e de políticas públicas. No entanto, no âmbito administrativo previdenciário, perdura a desconformidade constitucional, sendo que as medidas até então adotadas mostraram-se ineficientes para conter o grande ajuizamento das demandas previdenciárias que crescem ano a ano, conforme revelam as estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicadas anualmente no Relatório Justiça em Números.

Dentre as medidas adotadas e como forma de melhor compreender o cenário e as possibilidades de solução, o CNJ contratou o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), por meio do Contrato n. 16/2019 para a realização de pesquisa intitulada “*A judicialização de Benefícios Previdenciários e Assistenciais*”<sup>1</sup>, relativa ao eixo denominado “*Políticas Públicas do Poder Judiciário*”, campo temático “*Impactos da atuação do Poder Judiciário sobre a política pública previdenciária*”. Foi então realizado amplo trabalho de diagnóstico e prospecção que culminou em um Relatório que aborda a complexidade do tema e propõe uma série de soluções para os macroproblemas identificados.

Portanto, constatado que o fenômeno da crescente judicialização previdenciária é um problema complexo, multipolarizado e multifacetado e, que a estrutura burocrática previdenciária existente ocasiona a reiterada violação a direitos fundamentais, por seu funcionamento deficiente, conclui-se que há necessidade de urgente reestruturação e alteração do comportamento institucional. Contudo, até então, as políticas públicas implementadas, os processos manejados e as decisões judiciais individuais não foram suficientes para tratar a atual conjuntura de desconformidade constitucional.

Verifica-se que a conjuntura se amolda perfeitamente ao que se conceitua como problema estrutural, o que demanda um litígio não convencional. Considerando que as medidas até então adotadas não solucionaram os problemas existentes, perquire-se no presente trabalho se a utilização das técnicas e do trâmite de um processo estrutural seria hábil ao tratamento do conflito e eficaz para corrigir a disfuncionalidade da análise administrativa dos benefícios de seguridade social pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e hiperjudicialização de conflitos previdenciários, uma vez que, em tese, possui grande potencial para a correção das disfuncionalidades da estrutura.

Como detalhamento do objetivo geral, a pesquisa visa expor as medidas até então adotadas para corrigir a disfuncionalidade e demonstrar a ineficácia das soluções até o momento, por intermédio de dados coletados pelo CNJ; contextualizar as demandas estruturais e analisar a possibilidade de discussão de políticas públicas por intermédio desta via; estudar a petição inicial, com possíveis pedidos e, por fim abordar os benefícios do ajuizamento da referida demanda estrutural previdenciária.

Sendo assim, para alcançar os objetivos propostos, inicialmente analisar-se-á a desconformidade constitucional e a disfuncionalidade, com a inversão das vias de análise dos benefícios de seguridade social, as quais impactam sobremaneira o Judiciário,

<sup>1</sup> Íntegra disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/01-CONTRATO-n.-16\\_2019-v.-ASSINADA.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/01-CONTRATO-n.-16_2019-v.-ASSINADA.pdf). E Aditivo disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/SEI\\_CNJ-0892580-Termo-Aditivo.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/SEI_CNJ-0892580-Termo-Aditivo.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

movimentando de forma ineficiente toda a máquina pública, com um dispendioso e desnecessário custo.

Abordar-se-á a utilização de políticas públicas com o fim de reduzir a litigiosidade e a persistência, até então, dos problemas e impacto no Judiciário, com base em diagnósticos realizados pelo CNJ.

Caracterizado o problema estrutural, perquire-se sobre a utilização do processo e de técnicas estruturais para o tratamento e correção das disfuncionalidades e da desconformidade constitucional, desenvolvendo sobre os possíveis pedidos da petição inicial e acervo probatório para o seu ajuizamento.

Por fim, será realizada a análise dos benefícios da utilização da demanda estrutural previdenciária para tratamento da disfuncionalidade do sistema.

Dessa forma, a construção metodológica desta pesquisa possui natureza qualitativa exploratória, realizada pelo método dedutivo através de pesquisa bibliográfica e documental, para apresentar a possibilidade de manejo e correção das disfuncionalidades do sistema de análise e benefícios pelo INSS por meio do ajuizamento de demanda estrutural.

## A DISFUNCIONALIDADE E INVERSÃO DAS VIAS DE ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS DE SEGURIDADE SOCIAL

Os direitos sociais foram constitucionalmente alçados a direitos fundamentais pela Constituição Federal em 1988 em seu artigo 6º, como parte da previsão do Estado do Bem-Estar Social no instrumento. O Estado do Bem-Estar Social pode ser conceituado, de forma abrangente, e destacando que não há conceito uniforme para tal, como a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos seus cidadãos. Já o sistema de seguridade social é delineado nos artigos 194 e seguintes da CF e abrange os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Os direitos atrelados à seguridade social são qualificados como direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão, tendo em vista a sua natureza coletiva (IBRAHIM, 2015, p. 4). Considerando o princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais, o rol constitucionalmente previsto deve ser reconhecido e assegurado pelo Estado, a fim de que se atinja a sua plena realização.

Sendo assim, a fim de atingir a conformidade constitucional, o Estado tem o dever de garantir a cobertura dos riscos previstos no ordenamento jurídico e de realizar a concessão dos benefícios de seguridade social em prazo razoável, condições inerentes à dignidade da pessoa humana. Isso, pois a sua não concreção de modo eficiente atinge diretamente as condições de sobrevivência e de manutenção do mínimo existencial de seus beneficiários, tolhendo o atingimento da justiça social.

Ocorre que, o processo de análise dos benefícios previdenciários pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) reiteradamente fere o direito fundamental à razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII, da CF e o artigo 8º, §1º, da Convenção Americana de Direitos Humanos), o que certamente configura meio de desconformidade constitucional. O modelo existente revela, ainda, que a mora na análise dos recursos

administrativos na autarquia é ainda mais acentuada, o que dificulta que os casos sejam solucionados na própria esfera administrativa, fazendo com que, cada vez mais busque-se o Judiciário para resolver os conflitos relacionados aos benefícios de seguridade social.

A partir de tal movimento, surge a necessidade de prevenção, tratamento e manejo da possível rota de colisão entre assegurar o amplo acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV, da CF) e a garantia de que será assegurado o direito à razoável duração do processo (artigo 5º, inciso XXXV, da CF), estabelecendo meios de conter a hiperjudicialização dos conflitos.

A redução da litigiosidade é objeto de estudo há algum tempo no país, tendo influenciado a edição de diversas leis, inclusive a que diz respeito ao próprio Código de Processo Civil de 2015. Diante de tal preocupação, políticas públicas vêm sendo utilizadas com o objetivo de conformar os princípios constitucionais de amplo acesso à justiça, razoável duração do processo e eficiência (art. 37, caput, da CF). A harmonização dos referidos princípios é complexa e carece de interação e de coordenação entre os poderes, órgãos, entidades e autoridades bem como de permanente discussão acerca dos meios de implementação, discutindo-se inclusive meios de cooperação.

Sobre o tema política pública, BARREIRO E FURTADO são esclarecedores:

[...] não existe necessariamente uma definição para política pública, mas considera alguns aspectos relevantes como: distinguir entre o que o governo planeja e o que, na realidade, faz; envolve vários atores sociais e diferentes níveis de decisão, apesar de ser elaborada pelo governo; é abrangente e não se limita a leis e regras; compreende uma ação intencional com objetivos delineados; pode gerar impactos de curto e longo prazo e envolve processos, sendo necessário planejar, implementar, acompanhar e avaliar. (BARREIRO E FURTADO, 2015, p.300)

Extraí-se, portanto, que é inerente à formulação de políticas públicas a necessidade de interação e cooperação entre os atores (poderes, órgãos e entidades) para que atinja os resultados almejados. Sem embargo, na prática, a interação ou integração entre os atores revela-se um dos principais entraves internos, sendo a sua ausência uma das mais preponderantes reclamações (FERREIRA FILHO, 2019, p. 8).

Portanto, para lograr êxito, a política pública para a redução da litigiosidade requer ampla cooperação e vontade dos poderes, órgãos e entes públicos, de modo a possibilitar que seja implementada de modo a atingir a sua máxima capacidade. A edição de leis e atos normativos também é meio complementar, assim como o fomento da consensualidade.

No Poder Judiciário, a partir da criação do CNJ, pelo advento da Emenda Constitucional nº 45 no ano de 2004, houve importante impulso para que fossem realizados mapeamentos, coleta de dados estatísticos e a padronização em todo o país. O órgão também tem como função “planejar, auxiliar e acompanhar políticas públicas voltadas à melhoria dos serviços disponibilizados pelo Judiciário”<sup>2</sup>.

Dentre as medidas adotadas pelo CNJ para a redução da litigiosidade, cite-se a edição dos Relatórios anuais de diagnóstico, denominado Justiça em Números. Nessa

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/cnj-18-anos/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

direção, analisando os dados desse documento, concernente ao ano de 2022, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2021, o assunto mais recorrente, nos processos que ingressaram na Justiça Federal, dizem respeito aos temas afetos aos benefícios previdenciários em espécie. O destaque especial é conferido aos benefícios por incapacidade (auxílio-doença previdenciário e aposentadoria por invalidez) que se revelaram como os subtemas mais recorrentes (CNJ, 2022, p. 276). As demandas previdenciárias, segundo levantamento do CNJ, representam 48% dos processos novos da Justiça Federal (CNJ, 2019, p. 1) e, o INSS consta como maior litigado na Justiça Federal em novembro de 2022<sup>3</sup>.

No caso, a Justiça Federal é especialmente atingida, no entanto, também há repercussão no âmbito estadual, em decorrência da competência delegada prevista na Lei n. 13.876.2019 e Resolução CJF n. 705/2021.

Um dos fatores que contribuem para o grande ajuizamento de demandas previdenciárias é que, na análise do benefício de seguridade social realizada em âmbito administrativo, os precedentes judiciais não são incorporados aos normativos internos, o que impulsiona demandas repetitivas, onde as pessoas se socorrem do Judiciário para que obtenham os direitos que lhes foram assegurados pelo ordenamento jurídico.

A mora na análise dos benefícios de seguridade social e na fase recursal, também ocasiona os incrementos anuais, gerando um grande impacto na atuação do Poder Judiciário.

Em contrapartida, há que se considerar que os problemas que afetam o INSS, na análise e concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, são multifacetados e complexos. A crônica falta de funcionários, a abrangência dos riscos cobertos, as crises econômicas, a dificuldade de acesso digital, a invisibilização das filas e a política socioeconômica funcionam como molas propulsoras da situação vivenciada.

Não há, contudo, estrutura no Judiciário para fazer frente à demanda, assumindo o papel de análise precípua dos benefícios de seguridade social. Além do que, a movimentação da máquina pública judiciária tem um custo elevado, e ceifaria por completo a eficiência e a economicidade. Nesse sentido, manifestou-se o Ministro Roberto Barroso, em seu relatório no Recurso Extraordinário 631.240 MG, que analisou a necessidade do prévio requerimento administrativo para a concessão dos benefícios previdenciários<sup>4</sup>:

[...] 25. Como se percebe, o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário. Nota-se ainda que a instância administrativa, mesmo com todas as suas falhas e carências, é gratuita, fornece respostas em média muito mais rápidas e é integrada por servidores especializados.

26. A pretendida subversão da função jurisdicional, por meio da submissão direta de casos sem prévia análise administrativa, acarreta

<sup>3</sup> Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>4</sup> Íntegra disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 30 jun. 2023.

grande prejuízo ao Poder Público e aos segurados coletivamente considerados. Isto porque a abertura desse “atalho” à via judicial gera uma tendência de aumento da demanda sobre os órgãos judiciais competentes para apreciar esta espécie de pretensão, sobrecarregando-os ainda mais, em prejuízo de todos os que aguardam a tutela jurisdicional. Por outro lado, os órgãos da Previdência, estruturados para receber demandas originárias, teriam sua atuação esvaziada pela judicialização. (BRASIL, 2014).

No ano de 2018, imbuído no propósito de redução da litigiosidade, o CNJ lançou o Programa Resolve, com o objetivo de “fomentar a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito de Poder Judiciário, regulamentada pela Resolução CNJ nº125/2010”<sup>5</sup>. O programa possui como um de seus 4 eixos o Resolve Previdenciário, o que corrobora a conclusão de que o tema demanda especial atenção e gerado grande preocupação ao Judiciário.

O referido programa, no âmbito Previdenciário, objetiva estabelecer padronização para tratamento das demandas relativas aos benefícios por incapacidade nos âmbitos federal e estadual, considerando que, à época, correspondiam a um número de cerca de 8 milhões de processos<sup>6</sup>. E prevê a realização de acordo de cooperação técnica com o INSS e com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPT-ME), com compartilhamento de base de dados dos sistemas, isto é, estabelece a colaboração e interação do Poder Judiciário com os órgãos do Poder Executivo.

Já no ano de 2019, foi elaborada Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social<sup>7</sup>, com a participação do Ministério do Trabalho, INSS, Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública, com o objetivo de:

[...] construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias. (CNJ, 2019).

O documento previu ainda a criação de um Comitê Executivo de Desjudicialização, com funcionamento junto ao Conselho Nacional de Justiça, composto por representantes dos órgãos que participaram da realização da Estratégia.

Devido à persistência dos problemas e impactos no Judiciário, o CNJ contratou o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), com o fim de desenvolver uma pesquisa sobre as causas da judicialização previdenciária. Concluído o trabalho, foi apresentado

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/programa-resolve/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/programa-resolve/previdenciario/>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional__Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

relatório denominado “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, tendo sido publicado no ano de 2020.

A pesquisa qualitativa e quantitativa realizada pelo Instituto, teve como fonte 9.253.045 processos administrativos do INSS, 593.772 concessões em decorrência de decisão judicial, e o recorte do período de dezembro de 2018 e dezembro de 2019, utilizou ainda dados administrativos do 10 anos anteriores; dados de gestão processual da justiça, incluindo 9.027.825 processos judiciais que tramitaram entre 2015 e 2019; textos de decisões judiciais referentes a 1.334.814 processos entre 2015 e 2019; e entrevistas com 45 representantes dos sistemas de justiça e previdenciário (CNJ, 2020, p. 11).

Dos levantamentos realizados, depurou-se o que o se chamou de “macroproblemas”, que são:

- (i) dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios, (ii) subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, (iii) subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, (iv) pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados. (CNJ, 2020, p. 134).

Além do mapeamento dos problemas, a pesquisa também apontou as possíveis soluções para cada um dos macroproblemas apontados, por tópicos. Quanto ao item (i) dificuldade de acesso à instância administrativa para requerer benefícios, as propostas foram:

- (i) Viabilização do acesso presencial às agências do INSS em regiões de maior exclusão digital;
- (ii) Medidas de informação e educação sobre o uso da plataforma “Meu INSS” (por ex. parcerias com prefeituras e organizações locais);
- (iii) Acessibilidade e simplificação do processo administrativo, com ampla informação ao segurado;
- (iv) Extinção do atendimento preferencial de advogados. (CNJ, 2020, p. 141).

Quanto ao item (ii) subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, as propostas foram:

- (i) Transição ao processo digital com atenção à qualidade das análises, em especial dos indeferimentos administrativos;
- (ii) Diálogo entre os atores no processo de inovação e mudança institucional;
- (iii) Maior informação sobre o andamento das análises administrativas ao segurado; (iv) Reforço na qualidade de análise do material probatório e na verificação das informações do segurado;
- (v) Fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). (CNJ, 2020, p. 142).

Quanto ao item (III) subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, as propostas foram:

- (I) Uniformização dos critérios de análise probatória e pericial;
- (ii) Oferecimento dos mesmos treinamentos aos peritos administrativos e judiciais;
- (iii) Compartilhamento de sistemas;
- (iv) Acesso pelo Judiciário às análises e aos documentos do processo administrativo;
- (vi) Fortalecimento dos canais interinstitucionais de diálogo. (CNJ, 2020, p. 143).

E, por fim, quanto ao item (IV) :

- (i) Ampliação do diálogo entre as procuradorias do INSS para interiorização das teses jurisprudenciais já consolidadas;
- (ii) Ampliação dos esforços do Judiciário para a consolidação de enunciados. (CNJ, 2020, p. 146).

À vista disso, e partindo-se do fato de que reconhecida a necessidade de solução para a conjuntura da hiperjudicialização previdenciária, e, conforme relatado, do contexto de desconformidade constitucional da análise dos benefícios de seguridade social pelo INSS, problema já enraizado e objeto de reiteradas tentativas de solução por meio de políticas públicas de redução da litigiosidade, as quais restaram infrutíferas e sem resultados concretos apresentados à sociedade. Questiona-se acerca da viabilidade da judicialização de demanda estrutural, para corrigir a disfuncionalidade da análise administrativa dos benefícios de seguridade social e, se possíveis benefícios adviriam com a medida.

Em que pesem as discussões acerca do controle judicial das políticas públicas, em especial no que tange à legitimidade dos atores, o controle de suas decisões pelo povo e a excessiva ampliação das funções jurisdicionais, a questão é uma realidade no país e aceita pelos tribunais superiores. O entendimento é no sentido de que a ação popular proporcionou um novo olhar em relação ao controle do mérito do ato administrativo discricionário (DINAMARCO, 2000, p. 434), possibilitando essa via de controle. Ademais:

[...] por meio da utilização de regras de proporcionalidade e razoabilidade, o juiz analisará a situação em concreto e dirá se o administrador público ou o responsável pelo ato guerreado pautou sua conduta de acordo com os interesses maiores do indivíduo ou da coletividade, estabelecidos pela Constituição e nas leis. E assim estará apreciando, pelo lado do Autor, a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público. E, por parte do Poder Público, a escolha do agente público deve ter sido desarrazoada (...). Em conclusão, a intervenção judicial nas políticas públicas só poderá ocorrer em situações em que ficar demonstrada a irrazoabilidade do ato discricionário

praticado pelo poder público, devendo o juiz pautar sua análise em atenção ao princípio da proporcionalidade (GRINOVER, 2009, p.47).

Conforme conclui BOCHENEK:

[...] após lento e gradativo avanço, é possível dizer que não prevalece mais a tese de que o Judiciário não pode analisar as políticas públicas ou a falta delas, ao contrário, cada vez mais é demandado a se posicionar a respeito dos mais variados temas. O Supremo Tribunal Federal consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes (BRASIL, 2014). É possível, assim, que a atuação do Judiciário não seja “cegamente omissa” nem “irresponsavelmente ativista”, mas que garanta os direitos fundamentais, ou seja, é lícito ao Judiciário impor à administração pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas para efetivar os direitos constitucionais, não sendo oponíveis o argumento da reserva do possível e o princípio da separação dos Poderes. (BRASIL, 2016). (BOCHENEK, 2022, p.. 156-157)

Nesse sentido, o recente julgamento do RE684612, com repercussão geral, tema 698 do Supremo Tribunal Federal (STF), julgado em 30/06/2023 e publicado em 12/07/2023, onde restaram fixadas as seguintes teses<sup>8</sup>:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023. (BRASIL, 2023).

É necessário também compreender que o processo tradicional não possui a flexibilidade, amplitude e o aparato necessários, podendo gerar limitações na judicialização de políticas públicas, sendo ainda “necessário incrementar os mecanismos de legitimação da decisão pela participação e oitiva dos grupos envolvidos, nem sempre incorporados à relação jurídica processual.” (DA COSTA, 2015, p. 238).

Com efeito, compreende-se perfeitamente o ajuizamento de uma ação com o intento de solucionar a questão da análise administrativa previdenciária e a hiperjudicialização,

<sup>8</sup> Íntegra disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciarepercussao/veramentoprocesso.asp?incidente=4237089&numeroprocesso=684612&classeprocesso=re&numerotema=698>. Acesso em 15 de jul. 2023.

não se tratando de um litígio convencional, posto que a situação molda-se ao que se preceitua problema estrutural, que, 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). (DIDDER JR; ZANETTI JR E OLIVEIRA, 2020, p. 2-3).

Destarte, verifica-se que uma demanda convencional não trataria nem suportaria a complexidade da demanda apresentada, multipolarizada, complexa, multifacetada e que requer decisões escalonadas. Isto posto, defende-se aqui que o processo estrutural é o meio adequado ao atingimento dos objetivos almejados e, que é urgente que seja ajuizado a fim de que essa reorganização advenha com a maior brevidade possível.

## DEMANDAS ESTRUTURAIS

Pela sua natureza, a tutela judicial de políticas públicas demanda um procedimento mais flexível que não se adstringe ao contraditório próprio das ações individuais, uma vez que possui diferentes interesses em análise, não necessariamente antagônicos. Como demanda multipolarizada que é, impõe a superação do dualismo e vindica ampla participação da sociedade e atinentes órgãos de Estado. Outrossim, os conflitos relacionados não são estáticos, mas sim encontram-se em movimento pela própria progressão da sociedade, são fluídos e necessitam de soluções que perpassem no tempo, uma decisão que se restrinja a fato pretérito ou apenas ao presente não se coaduna com as necessárias a implementar políticas públicas.

Como a estruturação do processo tradicional possui regras estritas que limitam a resolução da demanda, e, analisando a complexidade de determinadas ações, surge o processo coletivo estrutural, que objetiva: “pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.” (VITORELLI, 2023, p.259).

Trata-se, portanto, do meio adequado à tutela de interesses sociais que permite a discussão de políticas públicas, com a superação do dualismo e ampla participação da sociedade, por intermédio da possibilidade de realização de audiências públicas e participação de *amicus curiae*. (ARENHART, 2015).

Constatada que a atuação do INSS ocasiona a reiterada violação a direitos fundamentais, havendo a necessidade urgente de reestruturação de uma estrutura burocrática tendo em vista que seu funcionamento ocorre de modo insatisfatório, o ajuizamento de uma demanda estrutural para corrigir a disfuncionalidade da análise administrativa dos benefícios de seguridade social revela-se plenamente viável e com possibilidades promissoras de resultados.

## DOS POSSÍVEIS PEDIDOS NA PETIÇÃO INICIAL NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

A elaboração da petição inicial merece especial atenção, porquanto é ela que propicia que a demanda estrutural atinja toda a sua potência para alcançar os objetivos desejados, direcionando o juiz. Aliás, o primeiro ponto que deve atingir é, que a decisão estrutural reconheça a existência do estado de desconformidade, com o estabelecimento dos resultados a serem atingidos. E, posteriormente, em um segundo momento, a consecução das medidas para o atingimento (DIDDER JR; ZANETTI JR E OLIVEIRA, 2020, p. 16-17).

Nesse ponto, há que se ressaltar que o procedimento estrutural não é linear e, conforme preconiza VIOLIN (2019, p. 502-503), “variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida. A tutela do direito à saúde, à habitação ou à erradicação do trabalho infantil, por exemplo, exigirá medidas diversas daquelas adotadas para a dessegregação das escolas”.

Neste caso de problema estrutural, com desconformidade de análise de benefícios pela autarquia previdenciária, que se protraí no tempo, a petição inicial poderia ser proposta pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União ou os demais legitimados a propor a Ação Civil Pública, nos termos do artigo 5º, da Lei nº 7.374/1985 ou da ação popular, nos termos do artigo 1º da Lei 4.717/1965. Aliás, conforme PL 1641/2021, que disciplina a ação civil pública e tramita atualmente na Câmara dos Deputados, a proposta é de que sejam legitimados à proposição:

Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública:

I – o Ministério Público;

II – a Defensoria Pública;

III – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

IV – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei;

V – as associações civis, agindo por substituição processual, que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos por esta lei, independentemente de prévia autorização estatutária, assemblear ou individual dos associados;

VI – os sindicatos, para a defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria;

VII - a Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive as suas seções, estas para danos locais ou estaduais;

VIII - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional;

IX - as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos. (BRASIL, 2023)

Ao ponto de ajuizar a demanda estrutural, o arcabouço probatório já deve estar estabelecido com informações abrangentes acerca do litígio e do problema que

demanda conformidade, além dos motivos ensejadores de que não se chegasse a um acordo extrajudicial, posto que provável que já tenha sido instaurado inquérito civil. (VITORELLI, 2023, p.260).

Outrossim, não se pode olvidar o que William Fletcher pontua como característica dos litígios estruturais, o policentrismo, que é a “propriedade de um problema complexo com um número de ‘centros’ subsidiários de problemas, cada um dos quais relacionado com os outros, de modo que a solução para cada um depende da solução para todos os outros”<sup>9</sup>(FLETCHER, 1982, p. 645).

Assim, a elaboração da petição inicial demanda a delimitação do grupo de pessoas ou entidades impactadas pelo litígio, determinando quem serão os mais afetados e os menos afetados, viabilizando-se que se realize a oitiva dos grupos afetados. Nela, deverá se elaborar o pedido estrutural, considerando as medidas a serem adotadas, o tempo necessário, meios para a implementação, o requerimento de implementação do plano, com pedido de fiscalização e de revisões periódicas, com a necessidade de flexibilização da causa de pedir. Devendo, especialmente, ser elaborada de modo estratégico para o atingimento dos objetivos da maneira mais completa possível, com o cuidado das expectativas geradas (VITORELLI, 2023, p.261-345).

Importante destacar, nesta perspectiva, que por tratar-se de demanda complexa, esse juízo panorâmico encontra diversas limitações, que necessitam ser aparadas com a aplicação da flexibilidade do princípio da demanda, inclusive pela mutabilidade e fluidez dos conflitos (ARENHART, 2013, p.393).

No caso em análise no presente artigo, de judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, já há Ação Civil Pública tratando sobre o tema da desconformidade constitucional no trâmite. Cite-se a ajuizada sob o n. 5004227- 10.2012.4.04.7200/SC, em 9 de março de 2012,<sup>10</sup> que pretendia que as perícias administrativas para a concessão dos benefícios previdenciários por incapacidade fossem realizadas em até 15 dias a contar da data do requerimento administrativo e, caso o prazo não fosse cumprido, que os benefícios fossem concedidos automaticamente até a efetiva realização da perícia. Também é possível citar a ajuizada sob o n. 2009.61.00.026369-6/SP, que obteve liminar com efeitos nacionais, em que se determinava a contratação excepcional e temporária de peritos médicos pelo INSS, data posteriormente alterada, considerando que havia concurso público em andamento.

Há, portanto, a possibilidade de utilização destas Ações Cíveis Públicas, e outras porventura existentes como arcabouço probatório. Os recentes estudos elaborados por encomenda do CNJ, como o completo realizado pelo INSPER também seriam excelente meio de prova e de guia para a elaboração da petição inicial e abordagem pelo juiz. As soluções apontadas pelo INSPER podem ser utilizadas como causa de pedir, passíveis de serem eventualmente flexibilizadas e transacionadas pelas partes de modo que se viabilize a mudança e o atingimento de um “estado ideal de coisas” (DIDDER JR; ZANETTI JR E OLIVEIRA, 2020, p. 8).

<sup>9</sup> Conforme versão original: Polycentricity is the property of a complex problem with a number of subsidiary problem “centers,” each of which is related to the others, such that the solution to each depends on the solution to all the others (FLETCHER, 1982, p. 645).

<sup>10</sup> Íntegra disponível em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial n. 1171152. Brasília, DF: STF, [2015]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5573573>. Acesso em: 30 jun. 2023.

A reestruturação almejada, segundo VITORELLI:

[...] implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, dos recursos necessários e de suas fontes, dos efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências”. (VITORELLI, 2021)

Assim, a partir da proposição da petição inicial e da aceitação do trâmite como processo estrutural pelo juiz, o objetivo é que, através de um plano devidamente aprovado, ocorra a implementação e reestruturação da análise dos benefícios previdenciários e assistenciais no decorrer de um determinado espaço de tempo, ajustado preferencialmente pelo consenso.

## POSSÍVEIS BENEFÍCIOS DA UTILIZAÇÃO DA DEMANDA ESTRUTURAL PREVIDENCIÁRIA PARA TRATAMENTO DA DISFUNCIONALIDADE DO SISTEMA

Ora, se como preconiza VITORELLI (2017, p. 371): “O litígio estrutural implica a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade”, a possibilidade do ajuizamento da demanda estrutural, no caso em análise, revela meio de atingimento da conformidade constitucional, com robusta possibilidade de implementação dos valores públicos previdenciários juridicamente relevantes.

A alteração do comportamento institucional de ente que, por intermédio de sua burocracia, recorrentemente violenta ou obstaculiza a promoção de direitos e garantias fundamentais é o objeto da referida demanda.

A ampla participação e a oitiva do maior grupo possível de interessados, a flexibilização procedimental, o escalonamento das decisões, a cooperação judiciária e, especialmente a intenção de tratar o problema não em um âmbito micro, pensado nas demandas individuais, mas sim em um âmbito macro, de forma a ser alterada toda a estrutura de tratamento da análise dos benefícios previdenciários revela-se extremamente vantajosa.

Outro relevante benefício é a desnecessidade do juiz ater-se ao princípio da demanda, respeitando a fluidez das questões discutidas, pode decidir de forma escalonada, acompanhando os resultados e implementando novas medidas, que podem ser acompanhadas, revistas e estendidas no tempo. Afastando-se e aproximando-se do ponto central, em analogia a espiral.

Por certo, cabe neste ponto a reflexão realizada por VITORELLI:

[...] Em outras palavras é possível mudar o mundo – ou, pelo menos uma parcela dele- no processo coletivo?

Essa pergunta já foi feita por diversos doutrinadores e recebeu as mais variadas abordagens. A resposta mais ponderada talvez seja de Gerald

Rosenberg, decorrente de uma ampla pesquisa empírica e análise de dados que afirma que a possibilidade de se produzir bons resultados depende do caso e das circunstâncias que ele ocorre.

De acordo com o autor, é ingênuo imaginar que o judiciário seja capaz de resolver problemas políticos e econômicos que os outros poderes não solucionaram mas também é inegável que, em algumas situações, os tribunais foram capazes de atuar na promoção de mudanças sociais significativas. (VITORELLI, 2017, P. 417).

Conclui-se, portanto, que o objetivo com o ajuizamento da demanda estrutural é conformar uma situação de estado de coisas inconstitucional, e não propriamente resolver e produzir toda uma mudança social e econômica, devendo as expectativas serem balanceadas e ajustadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recorrente violação dos dispositivos constitucionais e de Tratados Internacionais que o Brasil é signatário revela a situação de desconformidade e de disfuncionalidade da análise de benefícios de seguridade social no país. Visto que as tentativas de tratar o desvio por vias administrativas quedaram-se infrutíferas até o momento, e que se trata de problema usual e que se protraí no tempo, carece de solução efetiva e urgente.

O impacto da atuação deficitária da análise dos benefícios pela via administrativa, impacta diretamente o Judiciário, com a hiperjudicialização dos conflitos previdenciários e abarrotamento de demandas que deveriam ter sido solucionadas por tal via

Portanto, caracterizado o problema estrutural, o seu tratamento pelo processo estrutural proporciona um meio favorável à solução da desconformidade, com promissores resultados, viabilizando um escalonamento da solução, com ampla oitiva dos atores e interessados e, por fim, o atingimento do estado de coisas ideal, em contraposição ao estado de coisas inconstitucional em que se encontra a situação hodierna.

Na análise realizada, demonstrou-se a plena viabilidade da judicialização da demanda estrutural previdenciária, havendo robusto conjunto probatório já produzido e apto a ser utilizado como fundamento no ajuizamento da petição inicial.

Ademais, considerando a profundidade e amplitude do estudo realizado pelo INSPER sob encomenda do CNJ, e o fato de que foram apontados macroproblemas e possíveis soluções, que podem e devem ser utilizados como norte para a proposição de políticas públicas e objeto para discussões e proposições no processo estrutural. O estudo realizado, amplo e consistente, possui a plena capacidade e legitimidade para amparar os pedidos da petição inicial, de forma a direcionar, escalonar e priorizar as decisões necessárias ao atingimento do estado ideal de coisas, propiciando o acompanhamento das medidas sendo implementadas, o impacto e resultados.

A partir disso, e por tratar-se de demanda fluída, outras proposições podem vir a ser definidas, implementadas e acompanhadas ao longo do tempo, e esses são dois relevantes benefícios da utilização do processo estrutural em casos extremamente complexos e sensíveis como este, a desnecessidade do juiz ater-se ao princípio da demanda

e, o fato de que as decisões podem ser escalonadas, acompanhadas, revistas e es-tendidas no tempo.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, vol. 38, no. 225. 2013. pp. 389-410.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1047-1070.

AZEVEDO, Paulo Furquim; VASCONCELOS, Natália Pires; INSPER. Desajustes favorecem judicialização previdenciária. Má sintonia entre Justiça e INSS e lentidão administrativa estão entre os problemas. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/desajustes-favorecem-judicializacao-previdenciaria/>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 49 (2):293- 314, mar./abr. 2015.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 155-178, 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1641, de 29 de abril de 2021. Disciplina a ação civil pública. Brasília. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL%201641/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL%201641/2021). Acesso em 14 de julho de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 24 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 1171152**. Brasília, DF: STF, [2015]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5573573>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240/MG**. Brasília, DF: STF, [2014]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 03 jul 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA(CNJ). **Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social**. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional__Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em: 25 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA(CNJ). **Justiça em números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA(CNJ). **A judicialização de benefícios**. Disponível em : [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPER\\_2021-02-08.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPER_2021-02-08.pdf). Acesso em: 25 jun. 2023.

DA COSTA, Susana Henriques. Controle judicial de políticas públicas: Relatório Geral do Brasil. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº**, v. 57, p. 207, 2015.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Discricionariedade, devido processo legal e controle jurisdicional dos atos administrativos. In: Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. v. I.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Arranjos institucionais de redução de litigiosidade e instrumentos de gestão interorganizacional direcionados a resultados**. Revista Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 103-126, maio/jun. 2019.

FLETCHER, William. The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, O processo – estudos e pareceres**, 3ª ed., São Paulo: DPJ Editora, 2009, p. 36-57.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2015.

VARELLA, Marcelo; FERREIRA FILHO, Marcilio. **Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 147-173, out./dez. 2018

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo**. 2018. p. 333-369.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2023.