**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"**

**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais**

**ÁLICK HENRIQUE SOUZA EDUARDO**

# PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL:

Litígios Estruturais e a Erradicação do Trabalho Infantil

**Franca-SP**

**2026**

**ÁLICK HENRIQUE SOUZA EDUARDO**

# PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL:

## Litígios Estruturais e a Erradicação do Trabalho Infantil

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Júlio de Mesquita Filho, Franca, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana dos Santos Alves Nogueira

Franca-SP

2026

E24p

Eduardo, Álick Henrique Souza
PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL : Litígios Estruturais e a Erradicação do Trabalho Infantil / Álick Henrique Souza Eduardo. -- Franca, 2026
154 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Eliana dos Santos Alves Nogueira

1. Processos Estruturais. 2. Trabalho Infantil. 3. Políticas Públicas. 4. Processo Coletivo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

## IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

O trabalho infantil no Brasil não é um fato isolado, mas a consequência de um ciclo duradouro de pobreza, desigualdade social e falhas nas políticas públicas de proteção à infância, de modo que a resposta tradicional da Justiça, focada apenas em proibir a prática ou aplicar multas individuais, tem se mostrado insuficiente para resolver a raiz do problema. Esta pesquisa oferece uma contribuição prática e inovadora ao demonstrar como o processo estrutural pode ser utilizado pela Justiça do Trabalho para proteger crianças e adolescentes. Como benefícios para a sociedade, o trabalho busca estimular o aprimoramento de políticas públicas de proteção à infância para garantir que crianças e adolescentes saiam da rotina de exploração e permaneçam na escola, promover a reconfiguração das dinâmicas de renda das famílias vulneráveis por meio do estímulo a alternativas econômicas e de trabalho digno para os adultos, combatendo a aceitação cultural da exploração infantil e quebrando a transmissão da pobreza entre gerações, além de oferecer a juízes, promotores, advogados e gestores públicos um parâmetro sobre a aplicação de decisões estruturantes e dialogadas, alinhando a atuação do Judiciário às diretrizes do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com isso, a investigação conecta a pesquisa acadêmica às necessidades reais do país, contribuindo diretamente para o cumprimento das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 8 (ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico) da Agenda 2030 da ONU, especificamente quanto à erradicação do trabalho infantil em todas as suas formas.

## POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

*Child labor in Brazil is not an isolated event, but the result of a persistent cycle of poverty, social inequality, and flaws in public policies designed to protect children and adolescents, making traditional judicial responses, which rely solely on individual prohibitions or financial fines, insufficient to address the root causes of the issue. This research delivers a practical and innovative contribution by demonstrating how structural litigation can be effectively utilized within the Labor Courts to safeguard children and adolescents. Expected benefits for society include encouraging the development and improvement of continuous public policies for child protection to ensure children are removed from exploitation and remain in school, supporting the reconfiguration of family income dynamics in vulnerable communities by fostering sustainable economic alternatives and decent work for adults to break the intergenerational cycle of poverty, and providing judges, public prosecutors, lawyers, and public managers with*

*practical guidance on implementing collaborative structural remedies in line with standards from the Federal Supreme Court and the Inter-American Court of Human Rights. Ultimately, this study bridges academic research and societal needs, directly contributing to the UN 2030 Agenda's Sustainable Development Goal 8 (SDG 8 – Decent Work and Economic Growth), specifically regarding the eradication of child labor in all its forms.*

**ÁLICK HENRIQUE SOUZA EDUARDO**

# PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL:

Litígios Estruturais e a Erradicação do Trabalho Infantil

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Júlio de Mesquita Filho, Franca, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Processual do Trabalho

Data da defesa: 08/09/2026

Banca Examinadora:

_____
Profa. Dra. Eliana dos Santos Alves Nogueira (Orientadora)
Departamento de Direito Privado, de Processo Civil e do Trabalho – UNESP/Franca

_____
Prof. Dr. Victor Hugo de Almeida
Departamento de Direito Privado, de Processo Civil e do Trabalho – UNESP/Franca

_____
Prof. Dr. Camilo Zufelato
Universidade de São Paulo – USP

Dedico este trabalho à criança que, permanecendo viva, não permitiu ao adulto abdicar de seus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por recheá-la com oportunidades que meu coração jamais ousaria sonhar. Tenho por certo que cada detalhe, frustração e superação derivam de seu infinito saber e glória. Obrigado, pai amoroso!

Agradeço à minha família, mãe e pai, Isabel e Alessandro, minhas irmãs, Flávia e Bianca, meus avós e tio avô, aqueles em vida e os que já nos esperam em glória, e à minha namorada, Letícia, pelo amor, fé e esperança em dias melhores e por serem fiel suporte em momentos de adversidade. O papel ainda não é suficiente para saber o que meu coração emana por vocês.

Agradeço à minha orientadora, Dra. Eliana dos Santos Alves Nogueira, por acreditar, confiar e por todas as oportunidades durante essa árdua e feliz trajetória. Obrigado pelo carinho e por demonstrar que a academia se constrói com paixão pelo que se faz.

Agradeço à UNESP Franca, professores, discentes e a todos os colegas que construí durante esta jornada. Agradeço aos amigos que trazem o verdadeiro sabor à vida e, em especial, ao meu amigo André, Professor Doutor, pelo apoio e o exemplo de sua trajetória.

A ti, Álick, por saber que se conseguimos sonhar, conseguimos realizar!

“Reze e trabalhe, fazendo de conta que esta vida é um dia de capina com sol quente, que às vezes custa muito a passar, mas sempre passa. E você ainda pode ter muito pedaço bom de alegria... Cada um tem a sua hora e a sua vez: você há de ter a sua”.

(João Guimarães Rosa, “A hora e a vez de Augusto Matraga”, *in*: Sagarana, 31. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984, p. 356)

## RESUMO

Esta dissertação apresenta um recorte específico na intersecção entre a erradicação do trabalho infantil e os processos estruturais. Assumindo-se que os litígios estruturais, enquanto instrumentos de tutela coletiva, versam majoritariamente sobre políticas públicas, realiza-se a análise do status constitucional do direito social ao trabalho, do conceito de Trabalho Decente (ODS 8) e do caráter estrutural da violação do direito ao não trabalho de crianças e adolescentes. Para a coleta de dados, emprega-se a pesquisa bibliográfica, nos capítulos teóricos, e o estudo de caso, com leitura integral dos autos da ação civil pública analisada; para a abordagem, adotam-se os métodos dedutivo, nos capítulos teóricos, e indutivo, na interpretação dos casos estudados. Evidencia-se que o trabalho infantil não é um fenômeno isolado, mas o resultado de um ciclo de pobreza multidimensional e de vulnerabilidade estrutural. Tal violação reflete um problema sistêmico e policêntrico, fruto da marginalização econômica e de falhas institucionais continuadas nas políticas públicas de proteção à infância, educação e renda. A natureza do trabalho infantil enquanto violação estrutural demanda uma atuação jurisdicional de viés transformador, apta a promover o redesenho institucional de políticas públicas e a alteração dos arranjos socioeconômicos subjacentes. A vulnerabilidade estrutural sobressai como fator desencadeador das violações de direitos, alçando o processo estrutural à condição de instrumento idôneo para tutelar o problema em sua real amplitude. Provimentos jurisdicionais meramente proibitivos revelam-se insuficientes. Assim, ao mapear o panorama histórico, normativo e social do fenômeno no Brasil, a investigação posiciona o processo estrutural como a via processual vocacionada para a tutela adequada e integral do problema em sua escala coletiva e macroestrutural. Sob essa ótica, analisa-se o instituto à luz do Tema de Repercussão Geral nº 698, do Supremo Tribunal Federal (STF), que, que, em demanda com contornos administrativos e laborais, fixou parâmetros para decisões de natureza estrutural no cenário nacional. Examinam-se o precedente histórico estrangeiro *Brown vs. Board of Education of Topeka* e as balizas doutrinárias nacionais relativas aos seus elementos essenciais e procedimentos. Em sequência, a pesquisa estuda dois paradigmas práticos para compreender o enfrentamento da matéria da erradicação do trabalho infantil na via coletiva. O primeiro consiste no julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares *vs*. Brasil, focado em reformas estruturais da vulnerabilidade daquela região por meio de garantias de não repetição, especialmente formuladas para a remodelação de alternativas econômicas e laborais. O segundo, no plano doméstico, aborda o caso “Lixão da Estrutural”, demonstrando a viabilidade

e os problemas técnicos e procedimentais do litígio estrutural perante a Justiça do Trabalho. Conclui-se que ambos os casos apresentam fatores de importante análise em processos estruturais laborais, como, por exemplo, a participação de terceiros processualmente típicos e atípicos, a flexibilidade procedimental para adequação ao litígio que se pretende resolver, a formulação de provimentos jurisdicionais satisfativos contemporâneos ao litígio, passíveis de revisão posterior, e a consideração econômica laboral como relevante para a formatação das medidas estruturais laborais a serem desenvolvidas.

**Palavras-chave:** litígios estruturais; erradicação do trabalho infantil; intervenção judicial; vulnerabilidade estrutural; processo coletivo laboral.

## ABSTRACT

This dissertation presents a specific analysis at the intersection between the eradication of child labor and structural litigation. Based on the premise that structural disputes, as instruments for collective relief, predominantly address public policies, this study examines the constitutional status of the social right to work, the concept of Decent Work (SDG 8), and the structural nature of the violation of the right of children and adolescents not to engage in child labor. Data collection relies on bibliographic research, in the theoretical chapters, and on case study, with a full reading of the records of the public civil action analyzed; the approach adopts the deductive method, in the theoretical chapters, and the inductive method, in the interpretation of the cases studied. It demonstrates that child labor is not an isolated phenomenon, but rather the outcome of a cycle of multidimensional poverty and structural vulnerability. This violation reflects a systemic and polycentric problem arising from economic marginalization and persistent institutional failures in public policies concerning child protection, education, and income support. The nature of child labor as a structural violation demands a transformative approach to adjudication, capable of promoting the institutional redesign of public policies and altering underlying socioeconomic arrangements. Structural vulnerability emerges as the triggering factor of rights violations, establishing structural litigation as a suitable instrument to judicially address the problem in its full scope. Merely prohibitive judicial remedies prove insufficient. Thus, by mapping the historical, normative, and social panorama of the phenomenon in Brazil, this research positions structural litigation as the procedural avenue suited for the adequate and comprehensive protection of the issue on a collective and macro-structural scale. From this perspective, the institute is analyzed in light of General Repercussion Topic No. 698 of the Brazilian Federal Supreme Court (STF), which, arising from an administrative and labor lawsuit, outlined the framework of structural litigation in the domestic legal landscape. It examines the landmark foreign precedent Brown v. Board of Education of Topeka and national doctrinal frameworks regarding its essential elements and procedures. As a practical outlook, the study investigates two real-world paradigms to understand how the eradication of child labor is addressed through collective redress. The first consists of the judgment by the Inter-American Court of Human Rights in Employees of the Fireworks Factory in Santo Antônio de Jesus and Their Families v. Brazil, which focused on structural reforms addressing the region's vulnerability through guarantees of non-repetition specifically designed to reshape economic and employment alternatives. The second, at the domestic level, addresses the "Lixão da Estrutural" case, demonstrating the viability as well as the technical and

procedural challenges of structural litigation within the Labor Courts. The study concludes that both cases highlight critical factors for analysis in structural labor litigation, such as the involvement of procedurally typical and atypical third parties, procedural flexibility to adapt to the dispute at hand, the formulation of satisfactive judicial remedies contemporary with the litigation and subject to subsequent review, and the central role of labor-economic considerations in designing structural measures.

**Keywords:** structural litigation; child labor eradication; judicial intervention; structural vulnerability; collective labor litigation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| CANPAT | Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho |
| CDC | Código de Defesa do Consumidor |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CNDH | Conselho Nacional dos Direitos Humanos |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CPC | Código de Processo Civil |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CSJT | Conselho Superior da Justiça do Trabalho |
| DETRAE | Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| E-DIGITAL | Estratégia Brasileira para a Transformação Digital |
| ENDES | Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| EGD | Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal |
| ENCTI | Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FNPETI | Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil |
| GTSC A2030 | Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IoT | Plano Nacional de Internet das Coisas |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IRDR | Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas |
| ISWA | Associação Internacional de Resíduos Sólidos |
| LINDB | Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro |
| MPT | Ministério Público do Trabalho |
| NAACP | *National Association for the Advancement of Colored People* |
| NUPEC | Núcleo de Processos Estruturais Complexos |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |

| | |
|---|---|
| OS | Organizações Sociais |
| OSCIP | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PDITS | Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável |
| PLANCITE | Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados no Brasil |
| PNAD Contínua | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua |
| PNMPO | Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado |
| PNSST | Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPCS | Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis |
| PROFUTURO | Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para Manufatura Avançada no Brasil |
| PROJOVEM | Programa Nacional de Inclusão de Jovens |
| SBDI-1 | Subseção I Especializada em Dissídios Individuais |
| SGDCA | Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente |
| SLU | Serviço de Limpeza Urbana |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TST | Tribunal Superior do Trabalho |
| TRT | Tribunal Regional do Trabalho |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| UMF | Unidade de Monitoramento e Fiscalização |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA ..... 16**
**2 DIREITO SOCIAL DO TRABALHO E O TRABALHO INFANTIL: O CICLO DA POBREZA E VULNERABILIDADE ..... 21**
2.1 DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHO E O TRABALHO DECENTE ..... 22
2.1.1 Dos Direitos Sociais do Trabalho e o seu Status Constitucional ..... 22
2.1.2 Dos dados atuais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Trabalho Decente (ODS 8) ..... 27
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO ..... 34
2.2.1 Das Políticas Públicas ..... 34
2.2.2 Das políticas públicas ativas e passivas específicas para o desenvolvimento do direito social ao trabalho: os dados do IPEA de 2019 ..... 37
2.3 TRABALHO INFANTIL NO BRASIL ..... 40
2.3.1 Do contexto normativo ..... 41
2.3.2 Dados e recortes do trabalho infantil no Brasil ..... 45
2.4 O PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA NA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: AS VULNERABILIDADES EXISTENTES NO CICLO DA POBREZA ..... 50
**3 DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS ..... 57**
3.1 AS ORIGENS DO PROCESSO ESTRUTURAL: O CASO BROWN *VS.* BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA ..... 57
3.1.1 Brown I: o reconhecimento judicial do problema estrutural ..... 58
3.1.2 Brown II: as medidas estruturantes "*with all deliberate speed*" ..... 61
3.2 CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 64
3.2.1 O tema de repercussão geral nº 698 do Supremo Tribunal Federal ..... 68
3.3 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL ..... 72
3.3.1 Os litígios coletivos segundo Vitorelli: os indicadores de conflituosidade e complexidade e a tipologia dos litígios globais, locais e irradiados ..... 73
3.3.2 Características e elementos do processo estrutural ..... 77
3.3.3 Cumprimento de medidas estruturais: bifásico, em cascata ou cíclico em espiral ..... 85
3.3.4 Projeto de Lei do Processo Estrutural – Projeto de Lei nº 3, de 2025 ..... 91
**4 O PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: ESTUDO DE CASOS ..... 95**

4.1 O CASO DOS EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL: VULNERABILIDADES E A GARANTIA DE NÃO REPETIÇÃO ..... 96
4.1.1 Litígios estruturais na Corte Interamericana de Direitos Humanos e os direitos de desestabilização ..... 96
4.1.2 O contexto de violação de direitos em Santo Antônio de Jesus, na Bahia: vulnerabilidade laboral e o ciclo da pobreza ..... 99
4.1.3 As garantias de não repetição: o programa de desenvolvimento socioeconômico e a geração de novas oportunidades de trabalho ..... 105
4.2 O "LIXÃO DA ESTRUTURAL": UMA EXPERIÊNCIA DE PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO ..... 110
4.2.1 Breve nota metodológica ..... 111
4.2.2 O contexto do Lixão da Estrutural como um espaço de exclusão e vulnerabilidade estrutural ..... 113
4.2.3 Da discussão sobre a competência material da justiça do trabalho ..... 117
4.2.4 A produção de prova coletiva e o protocolo para atuação e julgamento com perspectiva da infância e adolescência ..... 120
4.2.5 Tutela estrutural: seria impossível a bipartição completa entre o conhecimento e a execução? ..... 129
4.3 AS MEDIDAS ESTRUTURAIS LABORAIS: INSTRUÇÃO PROCESSUAL E TUTELA ESTRUTURAL ..... 135
**CONCLUSÃO ..... 141**
**REFERÊNCIAS ..... 144**

## 1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Maria Aparecida, Cidinha, ou o apelido que receberia mais tarde devido à sua estatura, “Nenê”, é acordada por sua mãe ainda antes do galo que anuncia a vinda de um novo dia. Juntas, deixam irmãos e filhos em casa, sobem as ruas ainda de terra batida e param no ponto de ônibus junto a outras pessoas. Ainda lá, quando o sol nasce no horizonte, sua mãe, com os olhos embaraçados pelas lágrimas retidas, já experiente das queimaduras da estrela celeste, retira da mochila dois panos para cobrir a cabeça e o pescoço.

Quando o sol já cansava “Nenê”, Sofia é acordada pela empregada de casa. Em tons melódicos de pássaros, Sofia escuta que sua mãe a aguarda à mesa com o café da manhã posto. O motorista aguarda o fim da preparação de Sofia para levá-la à escola. No café, pão de forma com as bordas cortadas, requeijão e leves fatias de presunto e muçarela, um mamão fatiado com açúcar para auxiliar a digestão e um suco de laranja. Sua lancheira também está preparada, pronta e ansiosa para o horário de intervalo.

Enquanto Sofia vê com pressa o seu relógio no banco de trás do carro, ansiosa para encontrar seus amigos que já a esperam na escola e para responder à chamada da professora que sempre a cumprimenta com um sonoro “bom dia”, Nenê desembarca com outras crianças na “escola” que a vida lhe proporcionou, as fazendas de Beto, pai de Sofia. Para ela, escola com professora era coisa de “gente da cidade”. Ela e sua mãe possuem uma simples tarefa: realizar a “panha” do café no máximo de “ruas” possíveis do cafezal de Beto. Enquanto sua mãe puxa os ramos do café, “Nenê” segura com toda a força o pano que está por baixo. Sua mãe já lhe disse antes que quanto mais pesado o pano, mais notinhas de dinheiro vão receber.

Sofia, filha do Beto, também teve lições neste dia, não sobre a relação de peso e notinhas de dinheiro, mas sobre assuntos mais próprios à “gente da cidade”, como gramática, soma e subtração, história do Brasil e outros assuntos que sua gentil professora lhe ensinou.

Durante o dia, Nenê, com suas amigas Lucila e Maria, filhas das amigas de sua mãe que também trabalham para o Beto, conta que seu sonho era ter uma Barbie, mas a mamãe disse que é bem caro e que teriam que trabalhar muitos dias para conseguir isso. Sofia, ainda na cidade, combina com Valentina que mais tarde irá visitá-la para aproveitar a piscina de casa, afinal, os empregados de papai limparam no final de semana e ninguém entrou.

No final do dia, da semana, do mês, do ano ou do período que convencionamos chamar de infância e adolescência, espera-se de Sofia que curse, em alguma boa faculdade, algum curso que lhe garanta uma boa vida ou que administre os bens alocados em pessoas jurídicas que seu pai lhe deixará, enquanto Nenê, no mesmo período, não sabe o que espera.

Espera somente que os filhos que virão de seu ventre não tenham que aprender logo cedo que o sol queima de forma mais severa nos cafezais de Beto. Ao contrário do que diziam, foi muito feliz enquanto via sua mãe alimentar e suprir a carência humana de seus quatro irmãos, mas só não deseja estar agora no papel que antes era ocupado por ela: ter que também empregar outra vida humana a um propósito que, naquela época, nem mesmo sabia o que era.

Essa é uma narrativa inventada por este autor para dar cheiro e cor para aquilo que será estudado neste trabalho. Sofia e Maria Aparecida são fictícias, embora os personagens estejam presentes no dia a dia da sociedade brasileira. Quantas mães de Marias, de Antônios, de Josés e de Reginas ainda se encontram na mesma situação da mãe de "Nenê" é uma pergunta sem resposta.

O desafio enfrentado pelas famílias na superação de vulnerabilidades decorrentes de múltiplos fatores não constitui novidade. É evidente que expressivo número de núcleos familiares, em razão de condicionantes sociais, econômicos ou jurídicos, submete sua prole a uma maturidade precoce.

À primeira vista, o julgamento imediato tende a atribuir o rótulo de crueldade à mãe de Nenê. Afinal, o espaço legítimo de Maria Aparecida não deveria ser as "ruas" do cafezal, mas sim a carteira escolar ao lado de Sofia, onde usufruiria do direito de aprender sobre caligrafia, a geografia do país ou as trajetórias históricas de Zumbi e Tiradentes. Essa formação acadêmica deveria preceder, por justiça, o aprendizado prático e doloroso da relação entre o peso nos braços e as "notinhas no final do dia", ou a necessidade de proteger a nuca contra as queimaduras do sol.

Entretanto, um olhar mais atento notará outras camadas desse mesmo problema. O motivo de Maria Aparecida ter sido levada à fazenda, e não à escola, não reside em uma escolha deliberada de sua mãe. Esta, afinal, apenas reproduzia o que aprendera com as gerações anteriores: a crença de que o trabalho precoce "forma o caráter" e de que "é responsabilidade do irmão mais velho cuidar dos mais novos". O real propulsor dessa realidade é outro: um profundo componente econômico e social. Afinal, por que Sofia acordava pela manhã para ir à escola, enquanto Nenê, ainda mais cedo, precisava ir trabalhar na lavoura?

Claramente, o problema está enraizado muito além de uma lógica simplista de "faça" ou "deixe de fazer". O imperativo "leve a criança para a escola" perde a força quando falta comida no armário. Quando a geladeira não tem o que gelar e o fogão não tem o que esquentar, e quando as bocas clamam de fome, os esforços diários pela sobrevivência não

medem o tamanho das proibições ou restrições legais[1]. Por que o salário recebido pela mãe de Maria Aparecida não era capaz de assegurar a habitação, a alimentação, o lazer e todas as garantias que a Constituição Federal expressamente confere ao trabalhador?

A situação narrada alcança contornos complexos e estruturais, pois envolve múltiplos agentes, fatores e dinâmicas sociais e econômicas. Trata-se de um cenário perpassado por burocracias que afetam as próprias relações humanas, tornando inviável sua resolução por meio de ordens genéricas de "fazer" ou "não fazer", dimensão que se denomina problema estrutural.

Quando essa complexidade abrange fatores laborais e econômicos, configura-se um problema estrutural laboral. Nesse contexto, a causa elementar da questão está diretamente ligada ao trabalho, seja por sua presença precarizada, por sua ausência ou pela forma como ele se realiza.

Diante de um conflito dessa natureza, o processo judicial, enquanto instrumento de pacificação social e efetivação de direitos no âmbito do Poder Judiciário, deve amoldar-se à própria essência do direito material em lide, assumindo, do mesmo modo, um caráter estrutural.

Nesse sentido, a dissertação analisa o cenário jurídico de fundo da relação descrita. Metodologicamente, Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos dizem que "[...] enquanto o tema de uma pesquisa é uma proposição até certo ponto abrangente, a formulação do problema é mais específica: indica exatamente qual a dificuldade que se pretende resolver" (2022, p. 142), dando, a partir da propositura do tema, hipóteses para investigação, sobre como e com quais limites o processo estrutural pode tratar o trabalho infantil na Justiça do Trabalho.

Assim, esboçado o tema de pesquisa nos parágrafos anteriores, pontua-se que a presente dissertação tem por objetivo geral estudar os processos estruturais laborais, especialmente aqueles que têm o trabalho como fator elementar, existentes na Justiça do Trabalho (e não só), e que tratam da erradicação do trabalho infantil.

Quanto aos objetivos específicos, estudam-se na presente dissertação os seguintes pontos:

- os direitos sociais do trabalho, o trabalho decente e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, as políticas públicas do trabalho existentes no Brasil e o trabalho infantil enquanto problema estrutural complexo, com a análise das políticas públicas existentes;

[1] Na célebre expressão em alemão por Konrad Hesse: "*Not kennt kein Gebot*", em uma tradução livre: "A necessidade não conhece princípio". (Hesse, 1991, p. 24-27).

- a existência do processo estrutural no Brasil enquanto instrumento para resolução de problemas complexos e estruturais, em especial aqueles que envolvem problemas laborais;
- a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares *vs.* Brasil, nas chamadas "garantias de não repetição", enquanto forma de tratamento estrutural de problemas complexos laborais, em especial quanto ao recorte do trabalho infantil;
- o estudo de caso da Ação Civil Pública com Pedido Liminar de Antecipação de Tutela Específica nº 0000117-64.2012.5.10.0002 (Lixão da Estrutural), para analisar seu desenvolvimento em relação à atividade da Justiça do Trabalho na apreciação de ação civil pública que pretende a concretização de políticas públicas com objetivo de erradicar o trabalho infantil.

Com o desenvolvimento dos objetivos, geral e específicos, busca-se expor a complexidade existente em um problema laboral relacionado ao trabalho infantil, considerando-o como estrutural tanto em seu plano macro, quanto na sua incidência em cadeias específicas de produção e analisar, à luz da instrumentalidade do processo, as formas jurisdicionais possíveis e eficazes de tratar este problema estrutural.

Desta forma, a dissertação desenvolve-se em capítulos autônomos, mas que criam, pelo fio condutor já demonstrado, uma correlação umbilical entre o problema material e os instrumentos processuais adequados e eficazes para tratá-lo.

A pesquisa utiliza métodos específicos. Para a coleta de dados, emprega-se a pesquisa bibliográfica nos capítulos teóricos e, naqueles em que se realizam as análises mencionadas, o método do estudo de caso. Para a abordagem, "[...] conjunto de procedimentos utilizados na investigação de fenômenos ou no caminho para chegar-se à verdade" (Andrade, 2010, p. 118), adotam-se o método dedutivo nos capítulos em que se realiza a pesquisa bibliográfica, partindo dos pressupostos gerais para chegar a conclusões particulares, e o indutivo no capítulo final, com a interpretação dos resultados colhidos no particular para se chegar a premissas gerais.

Por fim, é importante pontuar que a presente pesquisa tem o desiderato de ser, e assim quer ser considerada, um instrumento de contribuição para as próximas pesquisas que virão sobre os interessantes assuntos aqui trabalhados.

Registra-se, ainda, a aderência deste trabalho à linha de pesquisa da orientadora, Profa. Dra. Eliana dos Santos Alves Nogueira, intitulada “O Direito Fundamental ao Trabalho Decente no Brasil”.

A dissertação examina o trabalho decente como desdobramento do direito social ao trabalho e como objetivo do ODS 8 e, a partir desse referencial, estuda a erradicação do trabalho infantil, violação que compromete o direito ao não trabalho de crianças e adolescentes e perpetua o ciclo da pobreza.

Ao investigar o processo estrutural laboral como instrumento de efetivação desse direito fundamental, a pesquisa dialoga com a produção da própria orientadora sobre o tema (Nogueira, 2014; Nogueira; Aquino, 2020; Nogueira; César; Arruda, 2021) e insere-se na linha “Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania”, do Programa.

## 2 DIREITO SOCIAL DO TRABALHO E O TRABALHO INFANTIL: O CICLO DA POBREZA E VULNERABILIDADE

O trabalho, num mundo ideal de coisas constitucionais, deveria ser a máxima expressão da personalidade de alguém e não apenas meio de sua mercantilização. Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023, p. 320) escrevem que é com a garantia de trabalhar e com a remuneração daí proveniente que o ser humano "[...] constitui dimensão relevante para um direito ao livre desenvolvimento da personalidade e da própria noção de autonomia, do ser humano construtor de seu próprio destino".

Essa expressão máxima da personalidade decorre de uma escolha racional baseada nas próprias habilidades, sejam elas inatas, construídas ou aperfeiçoadas, exercida por meio de um arbítrio que vai muito além de aceitar, em termos simples, "o que restou". Luigi Bagolini relaciona os estudos de Benedetto Croce, para quem o trabalho poderia ser a alegria de viver[2] e o não-trabalho, o *otium*, seria o não-ser e a morte (Bagolini, 1997, p. 37).

Neste sentido, Bagolini interpreta os estudos de Croce e chega à conclusão de que o trabalho penoso seria aquele em que "[...] não se funde com nossas disposições e tendências" ou, ainda, de ter que exercer um ofício de que não escolheu (Bagolini, 1997, p. 37). É impossível excluir da equação o trabalho penoso, o trabalho como pena, mas ao compreender que o trabalho "[...] é meio e não fim em si, não tem valor nem racionalidade" (Bagolini, 1997, p. 47), o foco principal passa a ser o ser humano.

O trabalho deve ter como foco o ser humano, sua alegria no desfrute máximo de suas capacidades e racionalidades e não meramente a lógica mercantilista produtiva. Compreender o trabalho como meio é entender que o ser humano é o fim em si mesmo, acima do preço e, portanto, merecedor de dignidade.

O objetivo de garantir à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, os direitos sociais previstos no art. 227 da Constituição Federal, vai além da salvaguarda da dignidade humana essencial: busca assegurar a plena liberdade de ser, permitindo o amplo desenvolvimento da própria personalidade e das aptidões individuais. Trata-se de um propósito que supera a dimensão exclusivamente materialista, voltando-se também à emancipação do indivíduo para que ele alcance o máximo de seu potencial.

[2] Inclusive, a citação de Croce faz referência ao trabalho das crianças, onde os brinquedos seriam, para elas, trabalho (Bagolini, 1997, p. 37).

O problema acontece quando tais direitos, mesmo que descritos na Carta Magna e com o objetivo claro, não se concretizam ou até mesmo são impedidos ou inviabilizados de se consagrarem pelo próprio modo pelo qual a sociedade está estruturada.

## 2.1 DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHO E O TRABALHO DECENTE

### 2.1.1 Dos Direitos Sociais do Trabalho e o seu Status Constitucional

Foi com o propósito de equilibrar as relações entre as classes sociais que o Estado tomou postura ativa na regulamentação das relações de trabalho, com o objetivo de "[...] garantir ao trabalhador um padrão de vida mais consentâneo com o progresso" (Frediani, 2011, p. 2).

Comumente se atribui o nascedouro do direito do trabalho a dois marcos teóricos, a saber, o marco marxista-socialista e o marco da doutrina social cristã. O marco marxista-socialista, segundo Martins Filho (2010, p. 6), parte da premissa de desenvolvimento da história a partir da luta de classes, ou seja, que "[...] os trabalhadores só obterão seus direitos através do enfrentamento com seus empregadores, o que faz das relações trabalhistas algo eternamente conflituoso" (Martins Filho, 2010, p. 7), enquanto o marco da doutrina social cristã[3] parte da premissa da solidariedade humana, com expoentes até a atualidade, com a encíclica social *Caritas in Veritate* de 2009, do Papa Bento XVI, a qual relaciona o contexto da crise econômica de 2008 com os princípios da doutrina social cristã.

Ambos os marcos teóricos influenciaram nos primórdios do constitucionalismo social. Os primeiros instrumentos constitucionais a se preocupar com a situação do trabalhador

[3] Marco que se apoia na Encíclica *Rerum Novarum,* do Papa Leão XIII (1891) e que gerou outras Encíclicas, como *Quadragesimo Anno* (1931) e *Divini Redemptoris* (1937) de Pio XI, *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963) de João XXIII, *Populorum Progressio* (1967) e *Octogesima Adveniens* (1971) de Paulo VI, *Laborem Exercens* (1981) e *Centesimus Annus* (1991) de João Paulo II, *Caritas in Veritate* (2009) de Bento XVI (Martins Filho, 2010, p. 7), com o Papa Francisco, *Lumen Fidei* (2013), em colaboração com Bento XVI, *Laudato S*i' (2015), abordando a questão da crise ambiental e *Fratelli Tutti* (2020), com críticas ao individualismo e ao capitalismo selvagem nos idos da pandemia de COVID-19. Recentemente, o Papa Leão XIV propõe um novo humanismo cristão diante da era da inteligência artificial na encíclica *Magnifica Humanitas* (2026). Todos os documentos reforçam a doutrina social da igreja, abordando, de diferentes modos e contextos, a premissa da solidariedade humana.

foram a Constituição do México de 1917, com influência na matriz marxista, e a Constituição de Weimar em 1919[4], com influência cristã[5] (Martins Filho, 2010, p. 7).

Ambos os instrumentos se tornaram, historicamente, os principais expoentes daquilo que se convenciona chamar de Constitucionalismo Social e marcos para a Constitucionalização do Direito do Trabalho (Delgado, 2019, p. 64). O constitucionalismo social pode ser compreendido, assim, na amálgama de ambos os marcos teóricos, marxista e cristão (Martins Filho, 2010, p. 7).

Embora a regulação do trabalho seja uma das pautas mais antigas da sociedade, presente desde a fase inicial do constitucionalismo (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 320), a primeira preocupação de alto calibre legislativo com as relações laborais no Brasil ocorreu apenas com a promulgação da Lei Áurea (Frediani, 2011, p. 3), que aboliu formalmente o regime de escravidão do ordenamento pátrio.

Preocupou-se, num modelo liberal, em conceder a liberdade de trabalho, permitindo ao trabalhador escolher para quem laborar e retirando, no sentido formal, o estado de sujeição de um ser humano a outro. Mesmo após isso, com o início da industrialização do eixo Rio-São Paulo e com a imigração dos povos europeus e asiáticos, o trabalho em si não possuía regulamentação, seja quanto ao limite de jornada, seja quanto ao mínimo remuneratório.

Foi somente com os imigrantes que se desenvolveu um modelo de mobilização laboral, pois já conheciam em seus países de origem um modelo de Estado que atuava diretamente nas relações de trabalho. Como explica Frediani (2011, p. 3), é nesse período histórico que surgem as primeiras leis laborais brasileiras, voltadas essencialmente à proteção do trabalho da criança e do adolescente, à concessão de férias aos ferroviários e à previdência.

Posteriormente, em 1907, instituiu-se a figura dos sindicatos e das cooperativas, abrindo caminho para legislações que passariam a regular outros âmbitos do trabalho, tais como acidentes laborais, férias para trabalhadores do comércio, da indústria e bancários, caixas de

---

[4] Carta Constitucional que, inclusive, serve como fonte de inspiração para a inserção da dignidade da pessoa humana no art. 115 da Constituição Federal de 1934, precisamente no âmbito dos princípios da ordem econômica e social, que preconizava os limites da liberdade econômica conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, “de modo que possibilite a todos uma existência digna” (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 118) e também o direito de prover a subsistência própria e de sua família mediante trabalho honesto como um direito e garantia individual, como redigia o art. 113, n. 34 (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 288). Importante observar que, na Constituição seguinte, 3 anos depois, o trabalho deixa de ser somente um direito e garantia individual para também se tornar um dever social, que, inclusive, seria também dever do Estado em proteger, assegurando condições favoráveis e meios de defesa, como no art. 136 (Brasil, 1937).

[5] Martins Filho aponta que a Constituição da União Soviética de 1918 também teve influência marxista, enquanto os instrumentos constitucionais da Iugoslávia de 1921 e do Chile de 1925 tiveram influência na matriz da *Rerum Novarum* (Martins Filho, 2010, p. 7).

aposentadoria e pensões, além da proibição do trabalho para pessoas com idade inferior a 12 anos.

É nesse cenário político que se edifica a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estruturada a partir de quatro fontes materiais principais (Martins Filho, 2010, p. 7-8).

A primeira consiste nos pareceres empíricos dos consultores Oliveira Viana e Oscar Saraiva perante as Juntas de Conciliação e Julgamento, os quais consolidaram a jurisprudência administrativa da época.

A segunda reside nas 115 teses aprovadas no 1º Congresso Brasileiro de Direito Social, em 1941, evento presidido por Getúlio Vargas em homenagem ao cinquentenário da Encíclica *Rerum Novarum*. Somam-se a elas as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que já sinalizavam a internacionalização da proteção laboral, e os princípios de solidariedade da doutrina social cristã.

Diante desse arcabouço, a CLT evidenciou, desde sua gênese, a natureza eminentemente social e coletiva do Direito do Trabalho, cuja compreensão afasta o viés puramente individualista e exige uma análise macroscópica de múltiplos fatores integrados.

O ano de 1988 marca o surgimento definitivo do Direito Constitucional do Trabalho no país (Delgado, 2019, p. 65). No artigo 6º da Carta Magna, o trabalho é elencado como um direito social fundamental que, em conjunto com as disposições dos artigos 7º ao 11, compõe um "[...] conjunto de direitos e garantias que concretizam o direito geral ao trabalho e à proteção do trabalhador" (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 289).

O direito social ao trabalho tem, então, o *status* de direito fundamental, junto com os demais direitos sociais constantes no título de direitos fundamentais na Carta Magna[6] e também aparece como importante tema nos documentos internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, no Protocolo de "San Salvador" adicional à Convenção Americana

[6] Se assim o considerar, no plano internacional, os documentos que versassem sobre direito do trabalho e fossem aprovados sob o regime do art. 5º, § 3º da Constituição Federal, isto é, em dois turnos e por três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional teriam o status de constitucional (integrando o bloco de constitucionalidade). Aqueles que fossem incorporados sob o regime comum teriam o *status* infraconstitucional, mas supralegal, podendo ser utilizados como norma parâmetro para o controle de convencionalidade de alguma norma interna. Exemplos de tais documentos vêm da Organização Internacional do Trabalho (OIT), "[...] a maior e mais eficaz fonte normativa de matriz internacional para o direito do trabalho" (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 320), pois além de produzir norma, também fiscaliza e sanciona os Estados aderentes no caso de violação de suas normas. É inclusive neste sentido que Maurício Godinho Delgado (2019, p. 66) se manifesta, entendendo que a Constituição Federal elevou o Direito do Trabalho ao nível constitucional pois conferiu novo *status* a regras internacionais ratificadas sobre direitos humanos: "[...] inclusive no concernente aos direitos trabalhistas, além de haver incorporado, direta ou indiretamente, importantes princípios e regras internacionais de várias convenções da OIT".

sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, na Carta Social Europeia de 1961, na Carta Social Europeia Revista de 1996 e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000.

A inserção do trabalho no capítulo dos direitos e garantias fundamentais, bem como o fato de o Constituinte tê-lo distribuído por todos os principais títulos normativos (Títulos I, II, VII e VIII), revelam o caráter decisivo desse direito na solidificação da dignidade da pessoa humana, reforçando os ideais de democratização e inclusão almejados pela Carta Magna (Delgado, 2019, p. 65).

Por estarem situadas no ápice da pirâmide normativa, essas regras constitucionais servem de guia mandatório para que o Estado planeje e execute suas políticas públicas. Canotilho (1993, p. 173) assevera que os princípios constitucionais impositivos são aqueles que, no âmbito de uma constituição dirigente[7], "[...] impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas", uma determinante positiva material que guia o legislador sobre quais balizas deve ter no momento da elaboração da lei e ao administrador o que deve ser observado no momento da elaboração de uma determinada política pública.

Sob essa ótica, sobressai a necessidade de investigar o horizonte axiológico pretendido pelo constituinte para as relações laborais, avaliando se a incorporação da agenda do Trabalho Decente atua como vetor essencial para a consolidação desse desígnio constitucional.

O trabalho decente é, eminentemente, um conceito jurídico de difícil determinação. Somente com o olhar em perspectiva, para além da obtenção de renda, é que se pode afirmar ou conceituar o que é, de fato, trabalho decente.

Desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 1999, o conceito de trabalho decente se relaciona mais com ações do que, de fato, com uma frase definidora.

A OIT (2006, p. 36) elabora quatro políticas gerais para a geração do trabalho decente, a saber: i) o crescimento econômico promotor do emprego como condição para reduzir o déficit de trabalho decente; ii) assegurar o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho por meio da implementação de políticas focadas em vertentes do trabalho infantil,

[7] Papel que possui a Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento de "[...] metas, programas de ação e objetivos para as atividades do Estado nos domínios social, cultural e econômico" (Mendes; Branco, 2019, p. 92).

dentre outras[8]; iii) maior eficiência dos sistemas de proteção social dos trabalhadores; e iv) a institucionalização do diálogo social em bases voluntárias (OIT, 2006, p. 36-56).

Ocorre que o surgimento de conceitos jurídicos indeterminados, a exemplo do trabalho decente, do valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana, impõe notória complexidade à aplicação prática da norma (Canotilho, 1993, p. 583). Contudo, a força dirigente dessas cláusulas abertas, situadas no ápice do ordenamento constitucional, exige do Poder Executivo uma postura ativa e impositiva de salvaguarda (Canotilho, 1993, p. 585).

O grande desafio reside, portanto, em traduzir essas abstrações em políticas públicas concretas no âmbito da Administração Pública. Afinal, como viabilizar, de fato, o acesso a uma ordem jurisdicional justa no que tange aos direitos laborais? De que maneira o Estado pode assegurar a plena fruição do valor social do trabalho?

Tais direitos sociais não se apresentam apenas como direitos de garantia, ou direitos de defesa do indivíduo contra o Estado, mas também como direitos de prestação positiva do Estado, que são influenciados por balizas no critério da proporcionalidade, de modo a garantir não apenas a vedação do excesso, mas também a proibição da atuação insuficiente:

> Os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (*Übermassverbote*) mas também a proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbote*) (Mendes; Branco, 2019, p. 1110).

O dever de proteção, aplicável ao âmbito dos direitos sociais, com base na doutrina e jurisprudência alemã (Mendes; Branco, 2019, p. 1111) se dividiria em três deveres: i) o dever de proibição (*Verbotspflicht*), no sentido de proibir condutas lesivas, ii) dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que impõe ao Estado "[...] o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante adoção de medidas diversas" e iii) o dever de evitar riscos (*Risikopflicht*), que autorizaria o Estado a atuar para mitigar riscos sociais mediante a "[...] adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico". Inclusive, sobre este dever de proteção, a Corte Alemã teria entendido que haveria para o cidadão um direito subjetivo de proteção, pois a ausência dela lesaria seus direitos fundamentais (Mendes; Branco, 2019, p. 1111).

O direito do trabalhador no nível constitucional seria, portanto, "[...] a aplicação direta e imediata de norma de caráter fundamental às relações privadas (*unmittelbare*

[8] Inclusive com a meta da eliminação progressiva do trabalho infantil, sendo a eliminação das piores formas (conceito trabalhado adiante) até 2015 e em sua totalidade até 2020 (OIT, 2006, p. 44).

*Drittwirkung*)" (Mendes; Branco, 2019, p. 1123), cuja elevação se caracteriza como direito a prestação jurídica e material ativa e positiva pelo Estado, não só pelo legislador, com a elaboração de normas que observem os princípios constitucionais do trabalho e as normas expressas do art. 7º da Constituição Federal, mas também pelo Poder Executivo, com o direcionamento de políticas públicas.

Essas políticas públicas voltadas ao cumprimento das metas constitucionais possuem contornos econômicos evidentes. Segundo Mendes e Branco (2019, p. 239), são realizadas de acordo com a esfera da reserva do possível e com as disponibilidades materiais do Estado. Por essa razão, o direito ao trabalho (art. 6º, CF) não confere ao cidadão desempregado um direito subjetivo de exigir um emprego diretamente do Estado (Mendes; Branco, 2019, p. 240).

Compreende-se, portanto, que os direitos sociais - inclusive o direito ao trabalho - estariam restritos ao campo de atuação do legislador ou das políticas públicas, dependendo da vontade política dos órgãos democráticos para que guardem plena eficácia e exequibilidade (Mendes; Branco, 2019, p. 240). Todavia, a impossibilidade de se pleitear um emprego público ou privado diretamente do Estado não autoriza uma conduta omissiva do poder público face a cenários estruturais de violação de direitos. A centralidade do valor-trabalho exige do Estado prestações positivas e políticas econômicas direcionadas à geração de postos de trabalho. Assim, mitiga-se a ausência de um direito subjetivo ao emprego pela exigibilidade de políticas de fomento e proteção social, em respeito ao princípio da vedação à proteção insuficiente (*Untermassverbote*).

Diante desse cenário complexo, questiona-se: quais políticas públicas são imperativas na realidade brasileira contemporânea para efetivar o direito ao trabalho? O enfrentamento dessa questão encontra amparo nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo nas diretrizes que tutelam o Trabalho Decente.

### 2.1.2 Dos dados atuais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Trabalho Decente (ODS 8)

Para o trabalhador, do trabalho subordinado provém o salário, este que, segundo os ditames constitucionais, deveria ser o suficiente para atender as necessidades básicas como de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (art. 7º, IV da Constituição Federal). Percebe-se então o trabalho como um eixo centralizador dos demais direitos sociais, pois é a partir dele que os direitos podem ser

conquistados e que há o alcance do pleno desenvolvimento da personalidade e da noção de autonomia "[...] do ser humano construtor de seu próprio destino" (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 320).

Percebe-se que a promoção do Trabalho Decente se consolida como uma norma-objetivo do Estado Constitucional, pois, além de assegurar a consecução dos direitos sociais, é capaz de densificar a dignidade da pessoa humana. Esse desiderato se alcança ao compatibilizar o valor social do trabalho com os ditames da livre iniciativa.

A Agenda 2030 no Brasil elenca 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que se relacionam entre si, a saber:

O eixo 1, que versa sobre dignidade, justiça social e bem-estar, concentra-se na garantia de direitos fundamentais e na proteção das populações vulneráveis. Ele engloba o compromisso de erradicar a pobreza em todas as suas formas (ODS 1) e acabar com a fome, promovendo a segurança alimentar e a agricultura sustentável (ODS 2). Inclui também a promoção de uma vida saudável e bem-estar para todas as idades (ODS 3), a garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade (ODS 4), e o alcance da igualdade de gênero com o empoderamento de mulheres e meninas (ODS 5).

O eixo 2, com foco no desenvolvimento econômico e infraestrutura, volta-se para o progresso sustentado e a redução de disparidades, com a importância da economia e do trabalho. Abrange a promoção do crescimento econômico inclusivo e do trabalho decente para todos (ODS 8), a construção de infraestruturas resilientes e o fomento à inovação (ODS 9), e a redução das desigualdades dentro e entre os países (ODS 10). Adicionalmente, busca tornar as cidades e assentamentos humanos seguros e sustentáveis (ODS 11), além de assegurar padrões responsáveis de produção e consumo (ODS 12).

O eixo 3 trata sobre a sustentabilidade ambiental e recursos naturais. Este eixo foca na preservação do planeta e na gestão responsável dos recursos. Compreende a gestão sustentável da água e saneamento (ODS 6) e o acesso à energia limpa, moderna e acessível (ODS 7). Envolve também medidas urgentes para combater a mudança do clima (ODS 13), a conservação e uso sustentável dos oceanos e recursos marinhos (ODS 14), e a proteção dos ecossistemas terrestres, combatendo a desertificação e a perda da biodiversidade (ODS 15).

Por fim, o eixo 4 versa sobre governança, paz e parcerias estratégicas, com a definição das bases institucionais e de cooperação necessárias para o sucesso da Agenda 2030. Ele prioriza a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, garantindo o acesso à justiça para todos e a construção de instituições responsáveis (ODS 16). Por fim, estabelece o

fortalecimento dos meios de implementação e a revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável (ODS 17).

Esse fenômeno de transversalidade ganha contornos acentuados quando examinado a partir da dimensão laboral e confrontado com os dados estatísticos recentes que mapeiam a evolução dos ODS no Brasil.

Para análise da evolução dos ODS no Brasil, o VIII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável produzido em 2024 pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030[9] (GTSC A2030) pode ser tomado como fonte confiável para a apuração.

Com metodologia "altamente participativa", o relatório divide em quatro as fases do projeto metodológico, envolvendo a seleção dos dados por grupos focais especializados e outros métodos que dão credibilidade aos dados apresentados[10] (GTSC A2030, 2024, p. 7).

Esse caráter transversal pode ser visto na análise dos ODS específicos que não necessariamente se alinham ao eixo do ODS 8. Por exemplo, o ODS 1[11] aponta que houve severa queda em seus indicadores no ano de 2023 devido ao fato de o país ter retornado ao Mapa da Fome, pela crise Yanomami e também pelo alto índice de desemprego, com o retrocesso em outros indicadores de direitos humanos (GTSC A2030, 2024, p. 10).

Aponta também, em relação ao ODS 2[12], que apenas a meta 2.1[13] teve um progresso satisfatório, por meio das medidas de retomada do Programa Bolsa Família, correção do salário mínimo, pela redução do desemprego[14] e pelo reajuste do repasse do Programa

[9] O GTSC A2030 é criado em 2014 e articula diversas ações em território nacional com o auxílio de parceiros, como a União Europeia. O documento por ele produzido, objeto de análise, é elaborado por "59 organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns, redes, fundações e federações". Constitui-se num dos principais atores no monitoramento e promoção dos 17 ODS no Brasil.

[10] O GTSC A2030 explica que sua metodologia é dividida em quatro partes, a saber: I) seleção e análise dos dados por grupos focais especializados em cada um dos ODS e classificação das metas com revisão dos pares; II) sistematização e padronização dos conteúdos com posterior revisão comentada pelos grupos focais; III) validação da redação final pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 e revisão técnica; IV) produção do Relatório diagramado, em línguas portuguesa e inglesa, com linguagem inclusiva de gênero, formatação para web e impressão. A partir de seus resultados, elenca a classificação das metas em cinco níveis: i) Retrocesso quando as políticas ou ações correspondentes foram interrompidas, alteradas negativamente ou sofreram esvaziamento orçamentário; ii) Ameaçada quando, ainda que não haja retrocesso, a meta está em risco, por ações ou inações cujas repercussões comprometam seu alcance; iii) Estagnada quando não houve indicação de avanço ou retrocesso estatisticamente significativa; iv) Progresso insuficiente quando a meta apresenta desenvolvimento aquém do necessário para sua implementação efetiva; e V) Progresso satisfatório quando a meta está em implementação com chances de ser atingida ao final da Agenda 2030 (GTSC A2030, 2024, p. 9).

[11] Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

[12] Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

[13] Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.

[14] Conforme elencado pelo GTSC A2030 (2024, p. 10), utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a taxa de desocupação foi de 7,8% em 2023, o menor patamar desde 2014. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-

Nacional de Alimentação Escolar, fatores que, em conjunto, possibilitaram crescimento da segurança alimentar[15].

Neste sentido, o ODS 8[16] trabalha diretamente com dois agentes sociais ligados umbilicalmente: crescimento econômico e o emprego, ambos qualificados por meio de seus complementos. Não basta que haja crescimento econômico, sendo necessário que este seja sustentado, inclusivo e sustentável. Não basta que se tenha emprego, mas sim emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.

O ODS 8 é detalhado em 10 metas específicas e 2 metas de implementação, capazes de serem indicadores dos avanços do Brasil no desenvolvimento do trabalho decente e do crescimento econômico sustentável, tais como:

- 8.1. Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto (PIB) nos países menos desenvolvidos[17];
- 8.2. Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra[18];
- 8.3. Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros[19];
- 8.4. Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação

noticias/noticias/39022-taxa-de-desocupacao-cai-a-7-8-em-2023-menor-patamar-desde-2014#:~:text=Com%20o%20resultado%2C%20a%20taxa,hoje%20(31)%20pelo%20IBGE. Acesso em: 10 ago. 2025.

[15] Restringe-se a análise aos dois primeiros ODS justamente para que não se torne a presente pesquisa de cunho exploratório documental, sendo o referido documento utilizado para que se confirme ou não o problema posto entre a relação dos direitos sociais e do trabalho decente, bem como para confirmar, se o caso, a hipótese apresentada, de relação dos ODS com a produção do trabalho decente.

[16] Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

[17] Meta que apresentou progresso insuficiente após quatro anos de retrocesso (GTSC A2030, 2024, p. 54), voltando o Brasil ao patamar a que estava em 2013. Entre esses mais de dez anos, apresenta o relatório que houve extensa concentração de capital e riqueza, acompanhado da pobreza e insegurança alimentar e nutricional.

[18] Meta que também apresentou progresso insuficiente (GTSC A2030, 2024, p. 55), apresentando que em 2023, 64,9% das pessoas no Brasil tinham algum rendimento, além de um aumento de 1,5%, em relação a 2022, da participação do trabalho na economia nacional.

[19] Meta que se apresentou como estagnada (GTSC A2030, 2024, p. 55), como se explora adiante.

ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança[20];

- 8.5. Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor[21];
- 8.6. Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação[22];
- 8.7. Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas[23];
- 8.8. Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários[24];
- 8.9. Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais[25];
- 8.10. Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos[26];

---

[20] Meta que "[...] retrocedeu continuamente nos últimos cinco anos e está ameaçada" (GTSC A2030, 2024, p. 56) devido à redução da biocapacidade, e a pegada material estagnou desde 2019 devido ao desmatamento causado pela atividade agropecuária, demonstrando o desafio para efetivar a transição à economia sustentável no Brasil.

[21] Esta meta teve progresso suficiente após quatro anos de retrocesso, como se demonstra adiante (GTSC A2030, 2024, p. 57).

[22] Meta que se apresentou com estagnação, pois, conforme se explora adiante, mesmo que tenha havido redução do grupo populacional de 5 a 17 anos, houve aumento do trabalho infantil e estagnação do grupo que não estuda e não trabalha.

[23] Temática explorada em sequência.

[24] Aponta o relatório que há o fenômeno da subnotificação com relação ao trabalho informal, o que dificulta a formulação de políticas públicas e já foi percebido pelo Supremo Tribunal Federal como um dos fatores para declarar o estado inconstitucional de outros grupos vulneráveis, como da população em situação de rua, como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976. Em relação ao trabalho formal, houve o registro de 603.825 acidentes, uma leve queda em relação ao ano anterior, de quase 613 mil acidentes, e 2.694 óbitos, um leve aumento em relação a 2022, de 2.538 mortes.

[25] Aponta o relatório que, apesar do progresso insuficiente, as ações do Estado brasileiro são descoordenadas, além de não possuir uma política pública específica para o turismo sustentável. Inclusive, como se explora adiante, parte do "trabalho infantil que ninguém vê", termo cunhado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), se concentra nas praias e nos ambientes turísticos, não sendo difícil de se perceber, pela experiência ordinária, a presença de crianças laborando com a venda de artesanatos e produtos alimentícios nas praias brasileiras, tanto no nordeste quanto no sudeste e sul do país.

[26] Com a diminuição de número e tamanho das agências físicas e de caixas eletrônicos, embora tenha se aumentado o número de contas bancárias com o recorde de 1,2 bilhão, indicando o uso dos aplicativos e bancos digitais para a movimentação bancária (GTSC A2030, 2024, p. 60).

- 8.a. Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio (*Aid for Trade*) para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos[27];
- 8.b. Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[28].

Com base na análise dos dados, o GTSC A2030 pontua que é necessário expandir políticas públicas e investimentos no combate ao trabalho precário e infantil. Sobre a meta 8.3[29] e a meta 8.5[30], o documento apresenta que "[…] o Brasil tem um problema endêmico relacionado ao trabalho informal" (GTSC A2030, 2024, p. 55), com uma taxa de informalidade em 2023 de 39,2%, ou seja, de 39,7 milhões de pessoas[31], mesmo que a taxa de desocupação[32] tenha alcançado 7,7%, uma melhora em relação à de 2022, de 9,2%. Ou seja, mais gente

[27] Conforme o relatório (GTSC A2030, 2024, p. 60), o Brasil não participava da iniciativa *Aid for Trade*, da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que colocaria o país em retrocesso relativo a esta meta. Entretanto, é de apontar que o Brasil e a OIT firmaram um novo Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral 2023-2027, apontando que, no período de parceria anterior, houve importantes avanços de políticas públicas dos países parceiros do Estado brasileiro. Para o novo Programa houve a elaboração de quatro eixos temáticos, como i) erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, ii) segurança e saúde no trabalho e inspeção do trabalho, iii) equidade de gênero, de raça, geracional e promoção da igualdade no mundo do trabalho e iv) emprego e proteção social. (OIT, 2023).

[28] Foi apresentado pelo relatório (GTSC A2030, 2024, p. 60) que o Brasil não tinha em 2023 "[...] uma estratégia nacional específica para a empregabilidade jovem e capacitação em Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática, áreas que oferecem condições de possibilidade para inovação", bem como que somente no início de 2024 havia sido instituída a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), projeto abandonado e sem orçamento no governo anterior.

[29] Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros

[30] Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor

[31] Inclusive citando que há graus agudos de informalidade nos trabalhos em construção civil, um dos setores fundamentais da economia brasileira, além dos fatores da tecnologia digital e a flexibilização das leis trabalhistas em 2017 terem ampliado o contingente de pessoas sem direitos, com o aumento de trabalho "por aplicativo". Conforme os dados da PNAD Contínua, em 2022, 1,5 milhão de pessoas trabalharam por meio de aplicativos de serviços no país, com uma média de 46 horas semanais laboradas, com uma renda menor do que aqueles não plataformizados que possuíam a mesma escolaridade e 35,7% destes trabalhadores contribuindo para a previdência. Os trabalhadores motociclistas, atividade periculosa segundo as Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério do Trabalho, tinham um cenário ainda pior, com menor rendimento, menor proporção de contribuintes para a previdência (22,3%) e também laboravam mais quando em comparação com os trabalhadores "por aplicativo" no geral, em cerca de 47,6 horas semanais. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38160-em-2022-1-5-milhao-de-pessoas-trabalharam-por-meio-de-aplicativos-de-servicos-no-pais. Acesso em: 10 ago. 2025.

[32] Termo utilizado pelos Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para indicar o percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas com força de trabalho. Disponível em: https://odsbrasil.gov.br/objetivo8/indicador852. Acesso em: 10 ago. 2025.

trabalha, porém com o trabalho informal, gerando um grave efeito em cascata prejudicial em todas as políticas públicas referentes ao pleno emprego, à previdência e à proteção social.

A partir de tais dados referentes a 2023, o relatório recomenda 10 ações para o cumprimento e desenvolvimento das metas do ODS 8[33]:

> 1. Investir em educação, ciência, tecnologia e inovação com projetos especiais para populações em situação de vulnerabilidade, criando oportunidades para imersão digital, e apoiar o desenvolvimento de capacidade profissional para o trabalho e o empreendedorismo;
> 2. Investir no desenvolvimento de capacidades e educação da população econômica ativa alinhados ao desenvolvimento sustentável para entrarem na cadeia de produção de valor agregado e produzirem empreendimentos voltados à transição econômica que respondam à urgência climática e à recorrente emergência social;
> 3. Desenvolver capacidades para construção de projetos para empreendimentos de diversos tamanhos para acessarem linhas de crédito voltadas a financiar a transição para o desenvolvimento sustentável;
> 4. Incentivar a redução da pegada ambiental a partir da diminuição do desmatamento para atividade agroindustrial;
> 5. Ampliar o número de caixas eletrônicos pelo país, inclusive nas zonas rurais;
> 6. Intensificar o investimento em programas de integração da juventude, especialmente a juventude negra e periférica, no emprego e investir em desenvolvimento de capacidade profissional, científica e tecnológica para esta população;
> 7. Reconhecer e valorizar a economia do cuidado, enfrentando as desigualdades de gênero e raça, assegurando direitos sociais como contagem do tempo de exercício das tarefas de cuidado para aposentadoria;
> 8. Diversificar a matriz econômica do país com maior investimento público em educação, ciência e tecnologia para impulsionar um período de reindustrialização sustentável;
> 9. Ampliar centros de treinamento para jovens profissionais e criar linhas de crédito de financiamento para empreendimentos propostos e liderados por pessoas jovens, especialmente negras e periféricas;
> 10. Investir em cursos de Língua Portuguesa para estrangeiros, reconhecimento de diploma do país de origem para que esses trabalhadores possam exercer a profissão no Brasil, e qualificação dos servidores que prestam assistência aos imigrantes. (GTSC A2030, 2024, p. 61).

Tais recomendações, pelo que se interpreta, dão ênfase às políticas públicas de acesso à educação formal para populações em situação de vulnerabilidade (como nas

[33] Inclusive, importante relatar que a Justiça do Trabalho possui o Monitor do Trabalho Decente no contexto do ODS 8, instrumento que, com o uso da inteligência artificial, identifica julgados relativos aos temas de trabalho infantil, assédio sexual, contrato de aprendizagem, trabalho análogo ao escravo, acidente de trabalho típico e doença ocupacional, temas que são objetos de metas do ODS 8, como visto anteriormente. Até a data de 09 de agosto de 2025, o painel havia identificado, no recorte de 01 de junho de 2020 para sentenças, decisões e acórdãos e 01 de outubro de 2024 para petições iniciais e recursos ordinários, 397.420 documentos relacionados a 283.084 processos trabalhistas que versavam sobre a matéria afeta ao Trabalho Decente em toda a Justiça do Trabalho de 1º e 2º Grau (com a inteligência artificial apresentando uma média de acerto de 81,96% dos documentos em relação ao tema pesquisado). (Justiça do Trabalho, 2025).

recomendações 1, 2, 6, 8, 9 e 10), como as alternativas para a melhora dos índices apresentados no relatório, o que denota a característica intersecional fundamental entre o trabalho, educação e os demais direitos sociais.

Percebe-se, diante desse panorama, que o projeto constitucional desenhado para o direito ao trabalho permanece inconcluso, demandando políticas públicas robustas para que o país se aproxime dos patamares do Trabalho Decente. Sob esse prisma, cumpre investigar a natureza dessas intervenções estatais e analisar como o alinhamento delas à Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável pode consolidar um ambiente propício para o florescer do crescimento sustentável.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO

### 2.2.1 Das Políticas Públicas

O modelo de Constituição Dirigente adotado pelo constituinte originário de 1988 manifesta-se de forma nítida no desenho dos objetivos fundamentais do artigo 3º, concebidos como mandamentos a serem concretizados pelo Estado. Essa força diretiva reverbera transversalmente ao longo do texto constitucional, projetando-se de forma expressiva nas diretrizes que estruturam a ordem econômica e a ordem social (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 134). A Constituição Federal estabelece objetivos fundamentais, inseridos principalmente no artigo 3º da Lei Maior:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988).

Tais condutas proativas, como construir, garantir, erradicar, reduzir e promover, demandam atitudes positivas do Estado, afastando-se da noção do Estado absenteísta, em uma crença de auto equilíbrio (Grinover, 2000, p. 18).

Ao contrário desta linha de pensamento, os direitos fundamentais se materializam não apenas como direito de defesa, mas também como possibilidade de exigência frente ao Estado. Por exemplo, o direito à dignidade humana não prescreve só evitar o cerceamento da

liberdade ou a putrefação de alguém imposta por outro, pessoa ou grupo, mas também garantir os recursos para uma existência digna, sem os quais a própria dignidade pode ser comprometida (Sarlet, 2024, p. 746)[34].

Diante disso, a inércia do Estado em efetivar os direitos previstos pelo constituinte originário autoriza a intervenção judicial. Quando provocado a atuar frente a essa inação, o Poder Judiciário exerce o controle de constitucionalidade das omissões ou ações governamentais, garantindo a força normativa da Constituição. Sobre o tema, Ada Pellegrini Grinover (2011, p. 129):

> No Estado Democrático de Direito, o Judiciário, como forma de expressão do poder estatal, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, não se podendo mais falar numa neutralização de sua atividade. Ao contrário, o Poder Judiciário encontra-se constitucionalmente vinculado à política estatal. [...] O controle de constitucionalidade das políticas públicas pelo Poder Judiciário, assim, não se faz apenas sob o prisma da infringência frontal à Constituição pelos atos do Poder Público, mas também por intermédio do cotejo desses atos com os fins do Estado.

Sendo assim, as políticas públicas funcionam como instrumentos de concretização de direitos já consagrados na legislação e, sobretudo, na própria Constituição Federal (Bucci, 2006, p. 3).

É o que ocorre, por exemplo, com o Sistema Único de Saúde (SUS), que densifica o direito fundamental à saúde. A própria redação do artigo 196 da Constituição Federal impõe o dever de formular tais ações ao determinar que "[...] a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas" (Brasil, 1988). As normas que dão origem a tais políticas públicas, mesmo que se constituam como objetivos do Estado, possuem caráter jurídico vinculativo:

> Com efeito, as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3.º cumprem a função de princípios objetivos que instituem programas, fins e tarefas que vinculam os Poderes Públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionalmente enunciados (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 134).

Entretanto, também descrevem os autores Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023, p. 134) que, embora possuam caráter dirigista, isto é, se proponham como normas-objetivo e

[34] O autor explica que Otto Bachof foi um dos primeiros a sustentar, na doutrina Pós Segunda Guerra Mundial, o reconhecimento do direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna, inclusive trazendo o próprio exemplo da dignidade humana proposto e a decisão do Tribunal Federal Administrativo da Alemanha que reconheceu o direito subjetivo do indivíduo carente ao auxílio material do Estado.

possuam caráter jurídico vinculativo, não podem servir como fundamento para reconhecimento de direito subjetivo de determinado programa normativo, utilizando-se como exemplo, a impossibilidade de admitir um direito subjetivo à erradicação da pobreza individual, mas que também não podem, de outro lado, servir como escusa para a vinculação positiva que possui o Poder Público com a consecução de determinada política pública, "[...] ainda que a CF não disponha exatamente sobre os modos de realização de tais objetivos" (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 134).

Por existir tal dualidade, é correto afirmar que a omissão estatal pode configurar uma violação dos deveres de atuação positiva sobre algum objetivo fundamental, o que poderia ser impugnado pela via judicial, atraindo para ele algum grau de subjetividade, visto que poderia servir como objeto de invocação em juízo (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 135).

Assim, ainda que não haja uma disposição específica detalhando como deve ser a atuação positiva do Estado sobre determinado objetivo fundamental, isto é, mesmo na ausência de um comando ordinário direcionado a um poder específico (como ocorre no art. 5º, XXXII, da CF, que impõe ao Poder Legislativo o dever de promover a defesa do consumidor), a mera presença do mandamento constitucional gera uma obrigação de natureza positiva e prestacional. Por conseguinte, o poder público não pode se valer da lacuna na especificação desse comando normativo como escusa para o seu descumprimento[35].

A política pública é e deve ser compreendida como um arranjo complexo (Bucci, 2006, p. 39) de possibilidade e disponibilidade de recurso, aferida racionalmente e de forma proporcional[36] pelo executor estatal.

A implementação da política pública, após sua positivação, realça diversas providências a serem tomadas pela administração pública, com sua expertise orçamentária, contratação de servidores, estruturação de órgãos, infraestrutura e diversos outros assuntos (Barcellos, 2020, p. 125) que, mesmo com a máxima boa vontade de qualquer outro Poder, Legislativo ou Judiciário, este não consegue realizar, pertencendo, inegavelmente, à Administração Pública.

---

[35] Os autores Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023, p. 135) descrevem que, no exemplo do objetivo da erradicação da pobreza e redução das desigualdades, a inexistência do Bolsa Família não seria inconstitucional. Entretanto, é certo apontar que caso o Poder Público não se utilizasse de nenhuma das ferramentas que possui à disposição para a realização dos objetivos, se teria uma inconstitucionalidade por omissão.

[36] Sob o aspecto da proporcionalidade, a doutrina ensina que a Corte Constitucional Alemã aponta a existência do chamado Princípio da Proibição da Proteção Insuficiente (*untermassverbot*), percebido quando da conduta estatal sob direitos fundamentais que exigem o imperativo de tutela sob o prisma da eficiência seja considerada como insuficiente (*untermassig)*, anotando-a como desproporcional em sentido estrito (Mendes; Branco, 2019, p. 333).

### 2.2.2 Das políticas públicas ativas e passivas específicas para o desenvolvimento do direito social ao trabalho: os dados do IPEA de 2019

No âmbito das políticas públicas trabalhistas, ressalta-se, conforme lição de Marinoni, Mitidiero e Sarlet (2023, p. 320), que a inviabilidade de se pleitear um emprego por meio de um direito subjetivo individual, tese também referendada por Mendes e Branco (2019, p. 239), não afasta a obrigação constitucional de agir que pesa sobre o Estado. Torna-se mandatória a implementação de medidas estatais para o fomento de novos postos de trabalho, a capacitação profissional e a instituição de incentivos fiscais e tributários aptos a estimular o investimento da iniciativa privada.

Nesse sentido, a exigência de tais políticas públicas não se restringe ao campo meramente teórico ou argumentativo. Ela se constitui como uma garantia de que o projeto axiológico do constituinte permanece vinculante, independentemente das oscilações de governo ou de colorações político-ideológicas. Afinal, a negligência sistemática dessas diretrizes provocaria uma crise de legitimidade na própria ordem constitucional, cindindo o pacto social ao entregar direitos puramente formais, destituídos de mecanismos de segurança e de efetivação prática.

Mapear exaustivamente cada uma das políticas públicas direcionadas ao direito social ao trabalho seria uma tarefa inviável, haja vista a interdependência sistêmica e a transversalidade que caracterizam os direitos sociais.

Com efeito, intervenções estatais desprovidas de uma finalidade eminentemente laboral podem repercutir diretamente na esfera do trabalho. É o que se observa, por exemplo, na execução de obras públicas nos setores de educação ou saúde como a construção de creches e hospitais, que, embora voltadas a outros escopos constitucionais, impulsionam o direito ao trabalho por meio da geração de empregos diretos ou terceirizados.

Portanto, o objetivo central deste tópico restringe-se a analisar a dinâmica operacional dessas políticas a partir de medidas específicas, compreendendo como se articulam e quais as suas consequências para a consecução dos direitos sociais.

No âmbito das políticas públicas especificamente laborais, Enoque Ribeiro dos Santos (1999, p. 186), amparado nos estudos de Gautié, analisa as ações direcionadas ao emprego sob duas dimensões fundamentais: as passivas e as ativas.

As medidas passivas buscam mitigar os efeitos do racionamento do mercado de trabalho por meio de assistência social e da limitação da população economicamente ativa, a

exemplo do pagamento do seguro-desemprego e da flexibilização dos requisitos para a concessão da aposentadoria.

Por sua vez, as políticas ativas consistem na preservação dos postos de trabalho existentes e na adaptação dos trabalhadores às exigências macroeconômicas, valendo-se de instrumentos como incentivos fiscais, capacitação e qualificação profissional.

Segundo sua interpretação, as políticas públicas ativas[37] atuam sobre a oferta e demanda do mercado de trabalho, enquanto as políticas passivas consideram o trabalho e o emprego como dado e atuam mediante o auxílio direto ao trabalhador, seja assistindo-o, seja reduzindo a mão de obra disponível no mercado (Santos, 1999, p. 187).

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2019, para o desenvolvimento do ODS 8, o Estado brasileiro desenvolveu diversas políticas públicas. No estudo realizado durante os anos de 2014 a 2018, ou seja, antes dos dados do VIII Relatório Luz formulado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030), existiam cerca de 22 políticas públicas principais (rol não exaustivo descrito na pesquisa) que envolviam diretamente as metas do ODS 8.

Para a meta 8.1.[38], o relatório apresenta uma política pública denominada "ENDES", que "[...] visa orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos de planejamento nacional (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União)" (IPEA, 2019, p. 14).

Para a meta 8.2[39], apresentam-se seis políticas públicas específicas, a saber: i) a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), ii) Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 (ENCTI), iii) Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019 (EGD), iv) Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), v) Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para Manufatura Avançada no Brasil (ProFuturo) e vi) Visão 2014-2034 (IPEA, 2019, p. 14-15).

---

[37] Em sua obra, no trecho específico de análise, o termo "passiva" é mencionado duas vezes, tanto para se referir às políticas ativas quanto às passivas. Entretanto, a ausência da palavra ativa não é capaz de subtrair o entendimento correto do texto, o que é passado quando se analisa o contexto.

[38] Meta 8.1 (ONU) – Sustentar o crescimento econômico per capita, de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, pelo menos um crescimento anual de 7% do produto interno bruto nos países de menor desenvolvimento relativo. Meta 8.1 (Brasil) – Registrar um crescimento econômico per capita anual médio de 1,6% entre 2016 e 2018; e de 2,55% entre 2019 e 2030. (IPEA, 2019, p. 6).

[39] Meta 8.2 (ONU) – Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra. Meta 8.2 (Brasil) – Atingir níveis mais elevados de produtividade, por meio da diversificação e com agregação de valor, modernização tecnológica, inovação, gestão e qualificação do trabalhador, com foco em setores intensivos em mão de obra. (IPEA, 2019, p. 7).

Para a meta 8.3[40], o relatório apresenta duas políticas públicas: a do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Para a meta 8.4, que versa sobre produção e consumo sustentáveis, foi criado em 2011 o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS).

Para a meta 8.5[41], o relatório apresentou a política do Qualifica Brasil, voltada à "[...] promoção de ações de qualificação social e profissional e de certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego" (IPEA, 2019, p. 15), uma política pública que pode ser compreendida como ativa na metodologia e conceituação de Enoque Ribeiro dos Santos (1999, p. 186).

Para a meta 8.6[42], duas políticas públicas foram elencadas, a saber, i) Jovem Aprendiz, em que os jovens de 14 a 24 anos (limite etário inexistente para pessoas com deficiência) são contratados por até dois anos por empresas de médio e grande porte para o desenvolvimento de aprendizagem profissional em nível de formação inicial ou em nível técnico médio, necessitando o jovem estar matriculado e frequentar a escola caso não tenha concluído o ensino médio, além de estar inscrito em um programa de aprendizagem e ii) Plano Progredir, que "articula ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal" (IPEA, 2019, p. 16).

Para a meta 8.7[43], três políticas públicas aparecem como principais, são elas: i) Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, ii) Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) e iii) III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022).

---

[40] Meta 8.3 (ONU) – Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros. Meta 8.3 (Brasil) – Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação (IPEA, 2019, p. 8).

[41] Meta 8.5 (ONU) – Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor. Meta 8.5 (Brasil) – Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor (IPEA, 2019, p. 9).

[42] Meta 8.6 (ONU) – Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação. Meta 8.6 (Brasil) – Alcançar uma redução de 3 pontos percentuais até 2020 e de 10 pontos percentuais até 2030 na proporção de jovens que não estejam ocupados, nem estudando ou em formação profissional (IPEA, 2019, p. 10).

[43] Meta 8.7 (ONU) – Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas. Meta 8.7 (Brasil) – Até 2025 erradicar o trabalho em condições análogas às de escravo, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil, principalmente nas suas piores formas. (IPEA, 2019, p. 11).

Para a meta 8.8[44], são elencadas três políticas públicas: i) Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados no Brasil (PLANCITE), ii) Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PLANSAT ou PNSST) e iii) Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho (CANPAT).

Para a meta 8.9, que versa sobre o turismo sustentável, elenca como existente o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

Para a meta 8.10[45], ressalta o relatório a existência do Programa Cidadania Financeira, que, existente desde 2013, integraria "[...] as ações do Banco Central do Brasil voltadas à inclusão financeira, à proteção ao consumidor de serviços financeiros e à educação financeira" (IPEA, 2019, p. 17).

O relatório realizado pelo IPEA em 2019 não apresentou diagnóstico prévio para as metas 8.4 (produção e consumo sustentáveis) e 8.9 (turismo sustentável) e para a meta intermediária 8.b. (plano para trabalho na juventude)[46] sob a justificativa de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não teria apresentado indicadores pelo fato de uma indefinição conceitual ou por não ter dados disponíveis.

## 2.3 TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

A compreensão do trabalho infantil no Brasil pode ter como ponto de partida a identificação de dois paralelos. Em primeiro, identificar os parâmetros normativos e legais que regem a estrutura do trabalho infantil no cenário brasileiro. Em um segundo momento, verificar se os dados estudados evidenciam a efetividade das políticas públicas voltadas à mitigação ou exclusão dessa conjuntura de ilegalidade.

[44] Meta 8.8 (ONU) – Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários. Meta 8.8 (Brasil) – Reduzir o grau de descumprimento da legislação trabalhista, no que diz respeito ao registro, às condições de trabalho, às normas de saúde e segurança no trabalho, com ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade. (IPEA, 2019, p. 12).

[45] Meta 8.10 (ONU) – Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos. Meta 8.10 (Brasil) – Expandir de forma sustentável o acesso aos serviços bancários e financeiros para todos. (IPEA, 2019, p. 13).

[46] Que inclusive a política pública identificada foi de que o Brasil teria feito a "Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude" e teria se prontificado a fazer um plano para pôr em prática (IPEA, 2019, p. 18).

### 2.3.1 Do contexto normativo

Historicamente, a partir da Revolução Industrial no século XIX, Oris de Oliveira (1994, p. 23) leciona que o emprego da mão de obra infanto-juvenil esteve fundamentado em razões de ordem técnica e econômica. A substituição da força física pela mecanização industrial abriu espaço para a inserção de mulheres, crianças e adolescentes na linha de produção. A essa transição somou-se a vantagem econômica: a remuneração das mulheres era inferior à dos homens adultos, e a das crianças, por sua vez, representava o menor montante pago nas fábricas.

Não por outro motivo, "a capitalização se fez, no século XIX, hipócrita e sordidamente, com o suor, o sangue, a saúde e morte de milhares de crianças e adolescentes" (Oliveira, 1994, p. 24). Este modelo perdurou por muito tempo, sustentado na suposta necessária adaptação das crianças e adolescentes aos ofícios que lhes seriam destinados quando adultos e que não seria adequado retirar dos pais "os socorros que podem receber de seus filhos" (Oliveira, 1994, p. 25).

O conceito normativo de trabalho infantil é complexo e pode ser interpretado, conforme Oris de Oliveira (2009, p. 159), de acordo com as idades mínimas fixadas na Constituição e nos documentos internacionais para cada modalidade de trabalho. Aponta o autor (2009, p. 159) que os documentos internacionais, como a Convenção nº 138 da OIT, tratam como criança toda pessoa na faixa etária de zero a dezoito anos.

Segundo Oris de Oliveira (2009, p. 1.598), a Convenção nº 138 da OIT de 1973, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.134/2002, consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019, que dispõe sobre a idade mínima para admissão ao emprego, dividiu as faixas etárias permitidas para o trabalho do adolescente[47] em três categorias: i) Inferior (12 ou 13 anos): restrita a trabalhos leves, desde que não prejudiquem a saúde, o desenvolvimento ou a frequência escolar; ii) Básica (15 anos): regra geral, admitindo-se a redução para 14 anos nos Estados-Membros cujas economias ou sistemas educacionais sejam insuficientemente desenvolvidos, e; iii) Superior (18 anos): aplicável a atividades que possam comprometer a

[47] O autor ressalta que o termo "menor" era utilizado historicamente para designar o trabalhador não adulto. Contudo, a expressão adquiriu forte carga pejorativa sob o antigo Código de Menores, que se voltava predominantemente à figura do "menor abandonado e delinquente", associando o termo à criminalidade. Com o advento do princípio da proteção integral e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a nomenclatura foi substituída por "adolescente" no âmbito laboral (Oliveira, 2009, p. 153). Vale notar que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), redigida sob o espírito de sua época, ainda mantém o termo "menor" em seu artigo 402 para conceituar o trabalhador entre 14 e 18 anos, redação preservada mesmo após as alterações promovidas pelo Decreto-Lei nº 229/1967 e pela Lei nº 10.097/2000, já sob a égide da Constituição de 1988.

saúde, a segurança ou a moralidade do jovem, patamar que pode ser reduzido para 16 anos caso haja garantia de formação adequada.

Essa mesma convenção define o termo "trabalho" como aquele restrito à atividade econômica, excluindo do seu escopo a atividade desenvolvida em propriedades familiares e de pequeno porte, versadas para o consumo local e que não empreguem, de maneira regular, mão de obra remunerada (Oliveira, 2009, p. 159).

Outras Convenções também tratam sobre o trabalho infantil. Oris de Oliveira (2009, p. 159) aponta que as Convenções nº 60 e nº 59 excluem do seu campo de atuação aqueles trabalhos onde estejam empregados tão somente os membros da família do empregador, desde que não sejam nocivos, perigosos ou prejudiciais à saúde.

Em outras palavras, as Convenções Internacionais abrangem, em regra, o fator idade como preponderante para cada modalidade de trabalho permitida, aferindo, sobretudo, um caráter econômico, isto é, caso a criança ou adolescente trabalhasse com ou para sua família, nos limites e escopos traçados, estaria fora do âmbito de proteção normativa.

A Constituição Federal de 1988, lado outro, trata o tema de forma menos flexível (Oliveira, 2009, p. 160), estabelecendo a idade mínima de 16 anos, após a Emenda Constitucional nº 20/1998 (eis que o texto original previa a idade 14 anos), para qualquer trabalho, exceto aqueles insalubres ou perigosos, ocasião em que a idade mínima se dilata para os 18 anos, coincidente com a maioridade civil, e de 14 anos para aqueles trabalhos em regime de aprendizagem.

Antes do atual texto constitucional, as disposições normativas a respeito do trabalho infantil, como o Código de Menores, preocupavam-se, prioritariamente, "na manutenção das crianças longe das ruas, da ociosidade ou da vagabundagem", ou seja, "[...] não havia preocupação com a garantia de proteção dessas pessoas em desenvolvimento", seja para inseri-las no ambiente escolar ou à qualificação profissional (Nogueira; Aquino, 2020, p. 733).

As mesmas autoras trazem que, de acordo com o III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, o conceito de trabalho infantil independeria da condição ocupacional. Seria trabalho infantil:

> [...] toda a atividade econômica ou de sobrevivência, remunerada ou não, realizada por crianças ou adolescentes em idade inferior a dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos, independentemente da condição ocupacional (Nogueira; Aquino, 2020, p. 730).

Mais do que apenas fixar uma idade limite, preocupou-se o legislador com a efetiva proteção estrutural da criança e do adolescente. Consagrou-se inicialmente, na Declaração dos Direitos da Criança de 1959[48], que os melhores interesses da criança deveriam nortear as ações dos seus responsáveis (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2229).

As autoras Maria Celina Bodin de Moraes e Ana Carolina Brochado Teixeira (2018, p. 2224) trazem que, na Constituição Federal de 1988, a doutrina da proteção integral foi crucial e um importante marco de proteção legal da criança e do adolescente.

Na seara infraconstitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, pode ser considerado um marco legislativo de alteração do pensamento que, até então, se tinha ao longo da história do Brasil. Isso porque, já na própria Constituição de 1988, a inserção da tutela da criança e do adolescente no art. 227, ao lado dos grupos tidos como vulneráveis, como idosos e pessoas com deficiência, denota o seu caráter como sujeitos de direitos com a necessidade de tutela diferenciada (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2227).

Ao lado da doutrina da proteção integral, o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente se consagrou como fundamental para a superação do antigo entendimento patriarcal de que o pai era o senhor e proprietário de tudo, inclusive de seus filhos (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2229).

Segundo Nogueira e Aquino (2020, p. 733), fica claro que é a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que estabeleceu os parâmetros atuais e criou um sistema de proteção baseado em responsabilidade conjunta do Estado, da sociedade e da família, que a preocupação se voltou à prioridade do desenvolvimento das crianças e adolescentes. A redação do art. 227 da Constituição Federal estabelece tal dever com a absoluta prioridade em relação às políticas públicas, isto é, "[...] havendo conflito entre direitos de pessoas adultas e de crianças, o direito dessas últimas deve prevalecer" (Nogueira; Aquino, 2020, p. 734).

Se antes a infância era renegada e tratada de maneira assistencial pela sociedade civil, com a abstenção do Estado no cumprimento de deveres de proteção, agora, e principalmente após 2010, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 65, houve a inclusão do jovem "[...] entre os sujeitos portadores de vulnerabilidade merecedores de tutela diferenciada" (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2224).

[48] Embora pudesse ter tido, ao século XIX, um início de formação deste entendimento, com a presunção de que os pequenos, até os sete anos, deveriam ficar com a mãe, pois ela poderia ser a pessoa mais adequada para a guarda (*tender years presumption*) e, consequentemente, atenderia melhor aos interesses da criança (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2229).

O ECA, especialmente quanto à temática do trabalho, traça a baliza entre os direitos à profissionalização e à proteção ao trabalho, consoante os arts. 60 e seguintes da legislação supracitada. Reconhece-se a existência do direito ao não trabalho (Nogueira; Aquino, 2020, p. 734) daqueles com idade inferior a 16 anos, salvo para o regime de aprendizagem paràqueles com idade superior a 14 anos (Rossato; Lépore; Cunha, 2021, p. 126).

A mesma legislação já traz em sua redação um especial sistema de política pública, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), estruturado por meio da Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) (Nogueira; Aquino, 2020, p. 734).

A legislação, para além de estabelecer limites etários, estabelece que inclusive a formação técnica e profissional deve ocorrer com garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular, com atividade compatível ao desenvolvimento do adolescente e horário especial para o desenvolvimento destas atividades (Nogueira; Aquino, 2020, p. 734).

Outras legislações, ainda mais recentes, vieram ao encontro deste viés protecionista e garantista, como a Lei nº 10.097/2000, a Lei da Aprendizagem, que estabelece o contrato especial de trabalho de aprendizagem e cotas de aprendizes em determinadas atividades que demandem formação profissional em empresas que possuam mais de sete empregados (Nogueira; Aquino, 2020, p. 735).

A já mencionada Resolução nº 113/2006 do CONANDA compõe uma política pública intrinsecamente ligada à efetivação do art. 227 da Constituição Federal. Estruturada sobre o tripé da defesa, promoção e controle, a resolução estabelece que a defesa deve ocorrer por mecanismos processuais que assegurem o acesso à Justiça, a exemplo da assistência jurídica gratuita e da atuação dos Conselhos Tutelares.

A promoção, por sua vez, realiza-se por intermédio de políticas estruturais, institucionais, econômicas e sociais, enquanto o controle da eficácia desses direitos humanos compete, sobretudo, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que articulam e vinculam as ações do Estado e da sociedade civil organizada (Nogueira; Aquino, 2020, p. 736).

Importa mencionar a Lista TIP, a Lista das Piores[49] Formas de Trabalho Infantil, prevista na Convenção nº 182 da OIT e aprovada em 12 de junho (Dia Mundial contra o

[49] Adjetivo comparativo cunhado em relação a "ruim", não se podendo presumir que haja boas ou aceitáveis formas de trabalho infantil (Oliveira, 2009, p. 162), conforme os escopos legais trazidos. Oris de Oliveira (2009, p. 135) traz que no Brasil, as primeiras pesquisas sobre o trabalho infantil focaram para trabalhos mais agressivos, como corte de cana, uso de cola tóxica (a cola de sapateiro cuja composição contém os chamados hidrocarbonetos aromáticos, como benzeno e tolueno, agentes insalubres conforme a Norma Regulamentadora nº 15, Portaria MTb nº 3.214/78, com a proibição prevista para menores de dezoito anos desde a Convenção nº 136 e a Recomendação nº 144, ambas de 1971), serviços de carvoaria e a indústria fumageira e assim estas atividades receberam

Trabalho Infantil) por meio do Decreto nº 6.481/2008. Nela são encontradas atividades consideradas prejudiciais à criança e ao adolescente, tanto à saúde e segurança quanto à moralidade (Nogueira; Aquino, 2020, p. 737).

Consideram-se as piores formas de trabalho infantil, como descrito no art. 3º da Convenção nº 182: a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados; b) utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de pornografia ou atuações pornográficas; c) utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes; d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança, a serem definidos estes últimos pela legislação nacional ou pela autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, levando em consideração as normas internacionais pertinentes, particularmente os parágrafos 3º e 4º da Recomendação sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, de 1999 (OIT, 1999).

Além destas atividades elencadas pela Convenção nº 182, da OIT, Oris de Oliveira (2009, p. 136) traz que também devem ser consideradas como piores formas de trabalho outras atividades que já haviam sido objeto de convenções e recomendações, como aquelas que possam causar saturnismo (intoxicação crônica ou aguda pelo acúmulo de chumbo), como na Recomendação nº 4, de 1919, em trabalho de pintura industrial em que haja emprego de "cerusa"[50], sulfato de chumbo ou outros pigmentos, como na Recomendação nº 13 de 1921, paiolista ou foguista, como na Convenção nº 15, de 1921, e outros, como a Convenção nº 48 de 1936 e nº 136 de 1971.

### 2.3.2 Dados e recortes do trabalho infantil no Brasil

É difícil a análise, em caráter exclusivo, de uma única meta específica para avaliar e compreender o cenário atual do trabalho infantil. Isso porque é certo afirmar que a relação

qualificações de "intoleráveis" e depois para "mais intoleráveis", gerando uma certa margem para a interpretação que existiriam trabalhos "toleráveis", interpretação que não se pode ter como correta.

[50] Composto químico tóxico (carbonato básico de chumbo) historicamente utilizado como pigmento branco em pinturas e, infame, como cosmético facial para branquear a pele entre os séculos XVI e XIX.

entre educação, trabalho decente, remuneração, entre outros, influencia a possibilidade de crianças, adolescentes e jovens se dedicarem à formação de sua carreira, desvinculada da necessidade premente de trabalho precoce.

Apesar disso, as metas específicas 8.5.[51], 8.6.[52] e 8.7[53]. podem trazer valiosos indicadores para uma análise primária. Tais metas se correlacionam, em menor e maior grau, com o desenvolvimento do trabalho decente, o emprego pleno, remuneração justa e a proibição específica das piores formas de trabalho infantil.

Segundo o GTSC A2030 (2024, p. 58), o Brasil registrou um preocupante retrocesso no cumprimento das metas 8.6 e 8.7, as quais estipulavam prazos para a redução de jovens fora do mercado e da escola e para a erradicação do trabalho infantil.

Contrariando o compromisso político firmado, houve um aumento de 7% no contingente de exploração laboral infantil entre 2019 e 2022, totalizando cerca de 1,8 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em 2022, a despeito da redução de 1,4% dessa faixa populacional no mesmo período.

Esse cenário de insuficiência estatal revela, ainda, profundas desigualdades estruturais, uma vez que a maioria desse grupo é composta por negros (66,3%) e mais da metade (56,2%) atua nas atividades econômicas mais penosas e insalubres[54].

Tal dado revela, na verdade, um caráter estrutural do trabalho infantil: o direcionamento de crianças, em sua maioria negras, para as mais penosas e insalubres atividades econômicas, em completo desacordo com os instrumentos legais. Tal caráter estrutural estimula um ciclo vicioso da pobreza, como apontado pelo GTSC A2030:

> Todas essas violações expõem as crianças e adolescentes a violências associadas (atropelamentos, sequestro, homicídio, abusos) e as políticas públicas para enfrentar esta realidade ou resgatar as vítimas são incipientes. O trabalho infantil também estimula o círculo vicioso da pobreza, visto que essas crianças e jovens muitas vezes abandonam os estudos para trabalhar. (GTSC A2030, 2024, p. 58).

[51] Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor.
[52] Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.
[53] Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas
[54] Inclusive, como pode se explorar em momento oportuno, por um “trabalho infantil que ninguém vê”, como nas ruas, nas praias, nos estabelecimentos comerciais familiares, exploração sexual ou no tráfico de drogas, destacado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI, 2024).

Neste sentido, para inquirir sobre as causas e consequências do trabalho infantil no Brasil, Maria Eliza Leal Cabral e Suzete da Silva Reis (2022) estudam a temática e servem de fundamento para o presente tópico.

Trazem as autoras que "[...] a exploração da mão de obra infantil encontra-se ligada a uma série de fatores determinantes, especialmente como meio de subsistência da própria família" (Cabral; Reis, 2022, p. 49). Aponta-se ao longo do estudo que o fenômeno do trabalho infantil é "complexo e multifacetado" e que uma das principais causas "é a condição de pobreza", além de outros fatores aliados, como "infraestrutura escolar precária e o pouco acesso às inovações tecnológicas" (Cabral; Reis, 2022, p. 55). Trazem as autoras:

> Dito isso, em resposta ao problema, as causas da exploração da mão de obra infantil são inúmeras, sendo evidente que uma das principais causas da exploração do trabalho infantil é a condição de pobreza que atinge parcela significativa da população, porém essa não é a única, na medida em que diversos outros fatores incidem nesse contexto.
> Da mesma forma, a reprodução cultural constitui fator importante na manutenção do trabalho infantil, uma vez que reproduz mitos como, "é melhor trabalhar do que roubar", "o trabalho da criança ajuda a família", "trabalhar não faz mal a ninguém" e "é melhor trabalhar do que ficar nas ruas", os quais derivam de uma cultura que aceita o trabalho infantil, mostrando necessário, portanto, a superação destes.
> A reprodução intergeracional e o baixo rendimento escolar também figuram como fatores determinantes da exploração do trabalho infantil, agravando a introdução de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, que razão da falta de alternativas, veem-se obrigados a abdicar de parcela significativa da infância. (Cabral; Reis, 2022, p. 60).

No mesmo caminho, os autores André Viana Custódio e Josiane Rose Petry Veronese (2009) trazem que "[...] o reconhecimento da criança como sujeito de direitos é uma conquista muito recente no direito brasileiro" (2009, p. 19), tendo como marco fundamental a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a adoção da teoria da proteção integral.

A evolução histórica do tratamento dado à infância no Brasil reflete, essencialmente, a transformação da mentalidade social sobre o papel da criança. Sem adentrar na historiografia profunda, vale destacar que, na era pré-republicana, a infância coexistia nos mesmos cenários de vulnerabilidade dos adultos. Naquela época, a própria noção de ciclos de desenvolvimento humano era difusa e pouco valorizada, um reflexo direto das altas taxas de mortalidade infantil e da baixa expectativa de vida que marcavam a sociedade da época (Custódio; Veronese, 2009, p. 20).

No período jesuítico quinhentista, ainda no período colonial, houve o ensino de ofício para crianças e adolescentes, visto que estes entendiam "[...] o trabalho como condição de dignidade, ou ainda, o caminho para a própria salvação" (Custódio; Veronese, 2009, p. 21). Ainda no período colonial, surgem as primeiras letras, com ensino diferenciado baseado no critério do sexo. Para meninas, apontam os autores André Viana Custódio e Josiane Rose Petry Veronese que o ensino era "[...] restrita ao aprendizado da leitura, da escrita, da costura e das habilidades domésticas" (2009, p. 22) funções compreendidas como típicas do sexo feminino[55].

A criança, mesmo com o início do período imperial, não teve especial atenção na Constituição Política do Império do Brasil. Preocupou-se à época somente com a menoridade do então príncipe Dom Pedro II em virtude das condições hereditárias do poder imperial, mas sem esboço de preocupação para a infância ou ao desenvolvimento da criança (Custódio; Veronese, 2009, p. 23).

Neste mesmo período, colocada de lado a preocupação com a temática educacional, houve a inserção do artifício jurídico da vadiagem com o Código Criminal do Império de 1830 (arts. 295 e 296) estabelecendo a impunidade em quatorze anos, mas podendo alcançar indivíduos em mais tenra idade caso "comprovada a ação com discernimento"[56] (Custódio; Veronese, 2009, p. 25).

As diferenças de propósito do poder público entre as crianças pobres, ou aquelas oriundas de escravos libertos, e as crianças de elite eram nítidas e criaram uma profunda camada de desigualdade social que seria elementar para a compreensão do que sobreveio ao período imperial. Trazem os autores:

> O período imperial brasileiro gradativamente reconhecia a infância como etapa específica do desenvolvimento. No entanto, esta descoberta não significou imediatamente a valorização indistinta da criança como elemento prospectivo de humanidade. Antes disso, serviu para demarcar uma radical diferença de classe, privilegiando as crianças da elite mediante o reconhecimento de uma identidade própria e particular que se afirmou diante

[55] Inclusive, oportuno o comento da Decisão do Governo, Império, n. 11, de 09 de janeiro de 1830, em que estabelece na cidade da Bahia uma "casa de educação de meninas desvalidas". Tal ação não se compadece em virtude de obrigação legal para com o ser humano, a menina criança, mas caracterizava-se como uma "acção tão patriótica", ou seja, retirava do ser a condição de sujeito de direitos, como um dever do Estado para com o cidadão. (Império do Brazil, 1830). Lado outro, para as crianças nobres, de elite, houve a criação no mesmo ano da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, com o ensino de mecânica, química, física, astronomia, aritmética, álgebra, botânica e geometria aplicada às questões de comércio e agrimensura, podendo estas, inclusive, alcançarem educação superior em São Paulo e Recife, onde se criaram as primeiras universidades, ou ainda na tradicional Universidade de Coimbra, em Portugal (Custódio; Veronese, 2009, p. 25).

[56] Previa o Código Criminal do Império do Brasil de 16 de dezembro de 1830, ao seu artigo 13 que "Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda a idade de dezasete anos". (Brasil, 1830).

> dos demais segmentos estigmatizados como órfãos, expostos, menores, delinquentes, ou seja, figuras representativas do desvalor atribuído aos meninos e meninas das classes populares. Tratava-se da produção da desigualdade, elemento que no século seguinte seria fundamental para a constituição de uma classe trabalhadora e operária. (Custódio; Veronese, 2009, p. 27).

Nesse período, instituíram-se bases de controle voltadas às crianças empobrecidas, cujo recrutamento para as mais diversas formas de trabalho visava, inclusive, a afastá-las da condição penalizável de vadiagem (Custódio; Veronese, 2009, p. 28). Foi apenas na segunda metade do século XIX que as escolas de primeiras letras passaram a absorver essa parcela vulnerável da população.

Avançando para o início do século XX, na recém-industrializada cidade de São Paulo, Mary Del Priore (1999, p. 96) observa que "[...] a implantação da indústria e sua consequente expansão norteou o destino de parcela significativa de crianças e também de adolescentes das camadas economicamente oprimidas". Essa inserção precoce no mercado de trabalho era impulsionada, fundamentalmente, pela "[...] determinação do empresariado em reduzir os custos da produção" (Del Priore, 1999, p. 96).

Neste sentido, o trabalho infantil, provocado tanto pela necessidade das famílias de gerarem renda básica quanto pela determinação do empresariado em reduzir os custos, se traduziu num referencial de que "[...] a pobreza não deixará de rondar as famílias", sejam aquelas nascidas em solo brasileiro, sejam aquelas imigrantes. Os dados da época revelam que, no Estado de São Paulo, "[...] 7% da mão de obra empregada no setor secundário eram constituídos por esses trabalhadores" (Del Priore, 1999, p. 97):

> Francisco Matarazzo havia se esmerado em termos da absorção dessa mão de obra na Fábrica de Tecidos Mariângela, a ponto de adquirir, para as crianças que empregava, máquinas de tamanho reduzido, o que não minimiza o fato de que os pequenos operários e operárias permaneciam submetidos a condições de trabalho inadequadas à idade e continuavam a ser vítimas de acidentes. (Del Priore, 1999, p. 97).

O trabalho infantil, neste recorte, se estendia pela indústria têxtil, que segundo Del Priore (1999, p. 98), era equivalente a 30% da mão de obra neste setor, mas também nos estabelecimentos industriais, de confecções, alimentícias, de produtos químicos, na metalurgia, como também em outros setores, era ampliado o leque de funções nas quais os pequenos operários e operárias eram empregados (Del Priore, 1999, p. 98). Também existiam trabalhos para infantes no campo, no setor terciário, na construção civil e na informalidade, como nos

“pequenos expedientes”, “biscates” ou nas ruas, com a venda de bilhetes, o serviço de engraxate, vendas de jornais (Del Priore, 1999, p. 100).

> Trazer à tona essas crianças e esses adolescentes, revelar seus nomes – ainda que isso se torne possível sobretudo em situações-limite, como os maus-tratos e os acidentes de que são vítimas no mundo do trabalho – representa uma forma de romper com esse anonimato, uma forma de aproximação da experiência que cada um deles viveu na condição de operário, naquilo que ela tem de único. Único, porque o vivido tem uma dimensão individual, que não é possível ignorar, como o sofrimento, o trauma e, muitas vezes, a incapacidade que restam de um acidente do trabalho. Único, também, porque o vivido é composto de detalhes, de sutilezas, como a brincadeira que provavelmente escapou ao olhar vigilante que se estendia sobre essas crianças e esses adolescentes nas fábricas e oficinas. Único, porque as situações vividas por Arnaldo Dias, por Antonia de Lima e por tantos outros pequenos operários e operárias solitários, representaram momentos individuais, difíceis de serem apreendidos em sua complexidade mas, que permitem redimensionar a experiência compartilhada que os aguardava, como coletivo, quando os portões das fábricas e as portas das oficinas se fechavam às suas costas, no início de mais uma longa jornada de trabalho. (Del Priore, 1999, p. 105).

Esses dados evidenciam que o trabalho infantil, independentemente de seu contexto, decorre de fatores estruturais indissociáveis.

O primeiro deles é a pobreza multidimensional em que se insere o núcleo familiar, realidade que impõe à criança o ônus do trabalho precoce e o consequente abandono dos estudos e do lazer. A essa vulnerabilidade soma-se a lógica do empresariado da época, voltada à redução de custos por meio do pagamento de salários vis a uma mão de obra mais vulnerável e suscetível à coerção.

Por fim, esse cenário era chancelado por uma deliberada ausência de vontade política, caracterizada pela negligência do Estado em reconhecer a infância como uma fase singular e indispensável do desenvolvimento humano.

## 2.4 O PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA NA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: AS VULNERABILIDADES EXISTENTES NO CICLO DA POBREZA

Com o contexto exposto, pode-se concluir que o contorno do trabalho infantil está inserido na condição de vulnerabilidade. Garantir o acesso à justiça de crianças e adolescentes é, sobretudo, efetivar na prática os direitos que já foram adquiridos pelos documentos normativos. Se existe um cenário em que há trabalho infantil, é certo afirmar que não só a

criança, mas todo o seu contexto familiar e socioeconômico, está submetido a uma condição de vulnerabilidade.

Nesse sentido, sustenta-se que a evolução dos direitos sociais e o avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exigem ações estatais proativas e políticas públicas eficazes alinhadas aos objetivos fundamentais da Constituição. Somente assim torna-se viável concretizar, na feliz expressão de Kazuo Watanabe (1988, p. 128), o pleno acesso à "ordem jurídica justa".

O acesso à justiça, termo muito utilizado, mas de difícil conceituação, pode ser compreendido não somente no acesso ao Poder Judiciário, mas sim na "[...] tutela efetiva dos direitos violados ou ameaçados" (Grinover, 2017a, p. 837).

A obra "Acesso à Justiça", de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, compreendida como um verdadeiro marco teórico para a formulação do acesso à justiça, não traz um conceito concreto do que é, de fato, o acesso à justiça. A obra consiste, precipuamente, no desenvolvimento das chamadas ondas de acesso à justiça identificadas nos estudos do Projeto Florença.

As ondas do acesso à justiça, como a primeira, consistente na assistência judiciária para os pobres ou hipossuficientes, a segunda, como a representação dos interesses difusos e a terceira, denominada como "[...] do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça" (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67) foram fundamentais para que se tenha uma compreensão dinâmica do significado e conceito de acesso à justiça nos modelos constitucionais modernos. Trazem tais conceitos uma ideia de representação e auxílio processual direto aos vulneráveis.

Entretanto, é importante que se observe o acesso à justiça para além do acesso ao Poder Judiciário ou da possibilidade do jurisdicionado invocar o direito de exigibilidade de seus direitos frente ao Estado por meio do Poder Judiciário.

É necessário que se observe as problemáticas que envolvem o acesso à justiça quando se trata dos direitos sociais. Em primeiro, o modo de acesso a tais direitos sociais, que, como já explicado, se dá por meio das políticas públicas, os atos de Estado que, frente a determinada deficiência social e a um direito social positivado, move-se para a realização do direito, inclusive no que toca aos direitos sociais do trabalho.

Para além da via do acesso à justiça pela via do poder jurisdicional, encontrar, de fato, a tutela dos direitos envolve que, desde a concepção destes direitos na Carta Constitucional, ações efetivas do Estado estejam traçadas e realizadas. A ausência de

efetividade em tais direitos traz para o cidadão uma clara noção de que seus direitos não possuem força, fazendo a Carta Constitucional perder o seu prestígio frente à sociedade.

No momento em que há o ajuizamento de alguma demanda para a conquista de determinado direito, como no caso de concessões de vagas em creche ou a concessão de medicamentos, já há uma violação à ordem constitucional, pedindo-se pela via jurisdicional apenas a mitigação ou alívio da violação já existente.

Em um segundo olhar, aponta-se que a ausência de acesso a tais direitos sociais, como à saúde, à educação, ao trabalho e outros, pela sua própria matriz cíclica e intergeracional, caracterizada como pobreza (conceito não apenas financeiro, mas compreendido pela falta de acesso aos direitos sociais básicos), gera vulnerabilidade.

A compreensão da pobreza enquanto geradora de vulnerabilidade é algo necessário para que se tenha a real dimensão dos impactos das políticas públicas que envolvem o direito social ao trabalho.

Amartya Sen (2010, p. 101) aponta que a pobreza deve ser compreendida para além da mera questão da renda, mas também como a privação de capacidades básicas. Neste sentido, a vantagem individual deve ser julgada em função das capacidades que a pessoa possui. A renda é um importante meio de obtenção das capacidades sociais, como aponta Amartya Sen (2010, p. 104), mas não pode ser o fator exclusivo para a identificação de pessoas ou grupos em estado de vulnerabilidade.

Para a busca do caráter da chamada condição vulnerável, Júlio Camargo de Azevedo (2021, p. 67) traça a presença de dois elementos estruturantes comuns, na qualidade de pressupostos, de todos os grupos vulneráveis: (i) situação de risco e (ii) a violação de direitos humanos. A primeira, caracterizada como a "[...] situação de fragilidade que pesa sobre um indivíduo ou grupo, fazendo dele vulnerável frente ao *mainstream* dominante", enquanto a segunda, caracterizada pelas "[...] situações exploradoras de desrespeito, diminuição da cidadania, exploração, marginalização, assimetria de poder, dentre outras formas de subjugação que ofendam a existência digna" (2021, p. 69).

A pobreza de renda, neste ponto, é uma condição geradora de vulnerabilidade, que afeta, por decorrência, a capacidade individual, as "[...] liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar" (Sen, 2010, p. 101). Nesta linha, se propiciar melhores condições para que o indivíduo consiga gerar mais renda tende a propiciar-lhe melhores

capacidades, o contrário também se afere como verdadeiro, tendo em vista que será retirado um dos fatores de vulnerabilidade[57].

> Esta última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria. (Sen, 2010, p. 104).

Na pesquisa realizada por Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Berenice Rojas Couto, em 2018, sobre os programas de transferência de renda na América Latina (especialmente o Programa do Bolsa Família no Brasil), foi identificado que a pobreza possui uma natureza multidimensional, isto é, uma privação (pobreza) para além da questão da renda, como a privação dos serviços de educação, saúde, emprego que acarretam, por consequência, privação das capacidades individuais (Sen, 2010, p. 101).

Dentre os eixos do programa, para além da transferência monetária para o alívio imediato das famílias em condição de vulnerabilidade, uma medida que pode ser compreendida como passiva, como se vê na obra de Enoque Ribeiro dos Santos (1999, p. 186), ou de reforço a garantia de outros direitos básicos, como saúde, educação e previdência social, foram identificados pelas pesquisadoras benefícios classificados como não monetários, consistentes em "programas de qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e de crédito para estímulo ao empreendedorismo" (Silva; Yazbek; Couto, 2018, p. 108).

Em perspectiva, tais benefícios se relacionam intimamente com as metas traçadas ao longo do ODS 8. A pobreza, então, é compreendida para além da simples ausência de recursos financeiros, como outrora se pensaria de maneira simplista, mas também como "[...] privação de necessidades materiais, de bem-estar e de negação de oportunidades" (Silva; Yazbek; Couto, 2018, p. 108).

A integralização de serviços aliados a benefícios não monetários é um importante eixo da política pública do Programa do Bolsa Família no Brasil, além da transferência de renda,

[57] Amartya Sen (2010, p. 104) aponta que muitas economias asiáticas, como o Japão, a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, a China pós-reforma e a Tailândia, "[...] lograram um êxito notável na difusão das oportunidades econômicas graças a uma base social que proporcionava sustentação adequada", concluindo que o crescimento econômico deve estar sustentado aos bons níveis dos demais direitos sociais (educação, alfabetização, saúde, reformas agrárias).

de modo a solver o problema imediato, por exemplo a fome ou a situação de rua, mas também capaz de romper com o ciclo da pobreza.

> Assim, a proposta é de que a superação de privações imediatas ocorra mediante a transferência monetária, e a criação de oportunidades seja propiciada pela oferta de serviços de educação, saúde e outras ações complementares. Com essa configuração programática, o BF se filia às formulações de Sen, expressando o entendimento de que os indivíduos se habilitam a romper o ciclo vicioso da pobreza intergeracional. Nesse processo, as condicionalidades, articuladas à oferta de ações no campo da educação, saúde, nutrição e capacitação profissional, assumem centralidade, ao possibilitar o desenvolvimento do capital social das novas gerações, isso sem considerar nem atuar sobre as determinações estruturais geradoras e mantenedoras da pobreza e de sua reprodução (Silva; Yazbek; Couto, 2018, p. 109).

No próprio GTSC A2030 (2024, p. 11), elenca-se que o ODS 1 – Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares – está intimamente ligado a outros ODS, especialmente ao ODS 8. Isso é visível pois "[...] enquanto a renda do trabalho representava 27,4% do rendimento total das pessoas vivendo abaixo da linha da extrema pobreza, os benefícios de programas sociais representaram 67%" (GTSC A2030, 2024, p. 11), sugerindo que quanto mais desenvolvido o trabalho, menos a condição da vulnerabilidade gerada pela pobreza estará presente.

Assim, compreender o conceito de acesso à justiça para além de uma simples questão de acesso ao Poder Judiciário tem por pressuposto inafastável o acesso aos direitos básicos que lhe são próprios (como educação, saúde e políticas geradoras de renda) que retirem o indivíduo de uma condição de vulnerabilidade e o tragam para o máximo de suas capacidades individuais.

Para Marc Galanter (2015), o que se torna litígio judicial, ação e processo, é apenas o topo visível de um iceberg de violações de direitos. Apenas uma pequena parcela desses conflitos chega, de fato, a ser judicializada. A base desse iceberg é formada por lesões cotidianas que sequer passam pelo filtro jurisdicional.

> A construção intelectual central da perspectiva do litígio é a pirâmide de disputa – a noção de que qualquer setor do mundo jurídico pode ser enxergado como uma pirâmide cuja base de problemas ou lesões dá suporte a uma camada subjacente de lesões percebidas, que levam, a seu turno, a sucessivas camadas menores de lesões imputadas (lesões cuja responsabilidade é atribuída a algum ator humano), reivindicações e disputas. (Galanter, 2015, p. 39).

O acesso à justiça passa, necessariamente, pela desconstrução desta pirâmide de violações. Os estágios identificados pelo autor, de nomeação (*naming* – o reconhecimento do dano), imputação (*blaming* - identificação do agente responsável por produzir ou permitir aquele dano) e reivindicação (*claiming* – exigência da reparação), são essenciais para que o acesso à justiça tenha efetividade para além da sua disputa no Poder Judiciário (Galanter, 2015, p. 39-40)[58].

Somente uma parte dos litígios é levada ao Judiciário, enquanto outra parte das lesões cotidianas sequer é objeto de apreciação judicial (Galanter, 2015, p. 39).

Nesse sentido, a pobreza, enquanto um fator multidimensional de limitação das capacidades do indivíduo (Sen, 2010, p. 101), é capaz de gerar lesões tão enraizadas na cultura de um determinado grupo vulnerabilizado que seus membros sequer são capazes de nomeá-las.

Em outras palavras, as múltiplas lesões que acontecem a um grupo não são identificadas por ele como violações de direitos, mas sim como um infortúnio social inafastável (por exemplo, aceitar a exploração do trabalho infantil como um "destino inalterável" e não como uma injustiça passível de intervenção pública).

A falha na identificação do direito violado acarreta a não responsabilização do agente violador e, por consequência, inviabiliza a reparação que seria cabível. No ciclo da pobreza, é certo afirmar que "[...] o trabalho infantil é irmão gêmeo da pobreza" e para romper tal ciclo, é necessário que se tenha "[...] estratégias que lhes garantam os direitos básicos" por meio da adoção de "uma série de políticas públicas" (Nogueira; César; Arruda, 2021, p. 396). A manutenção da criança e do adolescente em tal ciclo vicioso no mercado de trabalho precoce somente age para perpetuar uma situação de vulnerabilidade para os próximos ciclos geracionais.

Nos casos em que há crianças em situação de trabalho infantil[59], mesmo sem a noção de vínculo ou de homogeneidade, cada uma incorporando, em regra, uma percepção da

[58] Pontua o autor que o acesso ao Poder Judiciário é incapaz de solucionar a questão do acesso à justiça como um todo. É necessário que se tenham mecanismos outros para a identificação dos problemas sociais e a sua resolução possa ser executada em outras portas para além do Poder Judiciário. A ideia de que o Judiciário poderia resolver todos os problemas como um passe de mágica, com um simples "cumpra-se", é falha e enganosa: "Uma parte lesada pode deixar de perceber o dano ou deixar de atribui-lo a um ato humano. Ignorância, intimidação ou barreiras de custo podem inibir a parte de formular uma demanda, prosseguir numa disputa ou obter ajuda legal. Além disso, a falta de recursos e de poder de permanência podem minar o uso efetivo do Judiciário" (Galanter, 2015, p. 40). Além disso, a noção de uma justiça multiportas deve ter a ideia de uma porta ao lado da outra, possibilitando múltiplas formas de resolução de um mesmo problema, e não de uma porta antes da outra, como se a tentativa dos litígios tivesse de ser, necessariamente, anteriormente discutida na via extrajudicial para que possa ter a comprovação do interesse de agir na via judicial. Essa questão é atual e está em julgamento no Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo 1396.

[59] A vulnerabilidade social de crianças e adolescentes passa, ainda, da análise de múltiplos fatores de violência, como o moral, sexual, psicológica e laboral, ocorridos, em grande parte, no seio da própria entidade familiar. "A

sociedade e da realidade, é importante notar que estão todas em condição de vulnerabilidade, tanto por estarem em situação de fragilidade quanto por estarem sujeitas à subjugação da própria sociedade, que lhes imprime a opressão da existência digna.

Isso ocorre porque o ingresso prematuro no mercado de trabalho compromete a formação educacional futura, privando o indivíduo de um tempo de estudo qualificado. Como consequência, dificulta-se a inserção posterior em empregos dignos, o que impede a superação da barreira da pobreza multidimensional (Nogueira, 2014, p. 207) e a conquista de níveis de vida adequados.

Compreender o acesso à justiça sob esse prisma exige, por conseguinte, diagnosticar as causas da vulnerabilidade (para além da mera privação de renda), nomear os agentes que produziram ou toleraram a ocorrência dessas violações e imputar-lhes a responsabilidade devida, demandando ações eficazes para mitigar tais riscos. A superação desse quadro depende da implementação de políticas públicas inclusivas que articulem o fomento ao trabalho e à renda com a ativação dos direitos sociais, expandindo ao máximo as capacidades sociais para o contínuo aperfeiçoamento dessas políticas.

---

criança vítima do trabalho infantil tem a autoestima afetada, dentre muitos outros traumas psicológicos que prejudicam a formação da pessoa em desenvolvimento" (Arruda; Bega, 2023, p. 79), sendo necessário o estímulo de políticas públicas específicas voltadas ao combate ao trabalho infantil e estimulantes à aprendizagem, levando a alternativas de melhoria na educação, estímulo à garantia da renda básica familiar com a diminuição e rompimento do ciclo da pobreza que, por consequência, levam a adultos com melhores capacitações profissionais, melhores rendas e melhor compreensão do contexto socioeconômico que integram.

# 3 DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

A temática dos processos estruturais no Brasil é investigada por diversos pesquisadores e em diversos segmentos para a resolução de problemas complexos, como se demonstrou ser o trabalho infantil, tanto no âmbito do direito material (como nos notáveis casos de direito ambiental da "ACP do Carvão"[60], Mariana e Brumadinho[61]) quanto no direito processual.

Este capítulo, portanto, toma como pontos de partida a pretensão de investigar as origens do processo estrutural enquanto um instrumento de controle jurisdicional de políticas públicas (ciente de que não se limita a esta pretensão), suas origens no direito estrangeiro, comumente apontadas no famoso caso da Suprema Corte Americana: *Brown vs. Board of Education of Topeka* e, por fim, as características essenciais deste modelo processual, passando pela análise geral de seus elementos e por dois pontos processuais importantes: a fase (ou processo) de conhecimento e o seu cumprimento, objeto que também gera divergência pontual e parcial na doutrina.

## 3.1 AS ORIGENS DO PROCESSO ESTRUTURAL: O CASO BROWN *VS.* BOARD OF EDUCATION OF TOPEKA

Diversos autores apontam que o processo estrutural é o modelo processual mais indicado para o tipo de litígio que pretende o controle jurisdicional de políticas públicas (Vitorelli, 2024, p. 605). Sendo assim, fazem-se preciosos comentários sobre o caso em que a doutrina majoritária (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 135; Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2023,

[60] A Ação Civil Pública nº 93.8000533-4 ou "ACP do Carvão", como ficou conhecida, foi proposta em 1993 pelo Ministério Público Federal e demandou empresas carboníferas e o Estado para a recuperação dos danos ambientais causados pela exploração de carvão mineral na região Sul de Santa Catarina. Para maiores detalhes: https://acpcarvao.com.br/login/index.php. Acesso em: 25 jul. 2026.

[61] Dois desastres ambientais ocorridos em um intervalo de quatro anos em Minas Gerais. Mariana, com o rompimento em 2015 da barragem do Fundão, deixou 19 mortos, 329 famílias desabrigadas e aproximadamente 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração. Brumadinho, por sua vez, se trata do rompimento das barragens da Mina Córrego do Feijão, ocorrido em 25 de janeiro de 2019, e deixou mais de 270 mortos, além de um severo prejuízo socioambiental, que gerou (dentre outras demandas) as ações civis públicas nº 5026408-67.2019.8.13.0024, nº 50444954-73.2019.8.13.0024, nº 5087481-40.2019.8.13.0024 e nº 5010709-36.2019.8.13.0024, com acordo firmado em 04/02/2021. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/probrumadinho/ata_acordo_vale_04-02-2021_1.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

p. 489; Vitorelli, 2024, p. 88) aponta como nascedouro para este tipo de processo: o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, julgado na década de 1950 nos Estados Unidos da América[62].

É de se mencionar, como adverte Edilson Vitorelli, que o processo estrutural não é importação estrita de direito alienígena (2024, p. 90), tendo em vista que, em diversos âmbitos, como nas garantias de não repetição nos processos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou em outros países, houve processos que podem ser classificados como estruturais, citando-se por exemplo, o Caso *Mamba*, o caso *Grootboom*, o "Compromisso Significativo" de *Olivia Road* e *Joe Slovo*, todos na África do Sul, o caso *Mendoza* na Argentina, a *Sentencia T-025/04* na Colômbia, o caso *Lambayeque v. Arellano Serquén* no Peru, dentre outros[63].

### 3.1.1 Brown I: o reconhecimento judicial do problema estrutural

O caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* é apontado como o nascedouro dos processos estruturais. É a partir dele que o Poder Judiciário passa a ser utilizado para implementar direitos fundamentais por meio de reformas que apresentavam dois desafios, tanto "[...] em termos de enormidade, quanto da diversidade de tarefas que elas deveriam cumprir" (Fiss, 2025, p. 73).

Geovana Faza da Silveira Fernandes (2025) realiza sistemática revisão da literatura norte-americana sobre o surgimento das *structural injunction* no campo do *public interest litigation* ou *public law litigation*[64], além da análise do caso Brown e os casos posteriores a ele, analisando como a Suprema Corte americana tem agido atualmente em relação a este tipo de processo.

Descreve a autora que o caso Brown pode ser abordado por diversos aspectos, como o sociológico, com a mudança de paradigma para o entendimento que se tinha sobre os direitos da população afro-americana[65], e o jurídico-processual, que se adequa ao recorte da presente pesquisa.

---

[62] Para o recorte metodológico que se pretende, dividem-se os próximos subcapítulos em Brown I (1954) e Brown II (1955), embora só exista um único caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (Jobim; Rocha, 2024, p. 1.017).

[63] Para ver mais, cite-se a obra conjunta: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global.** Londrina, PR: Thoth, 2022.

[64] Com fundamento à doutrina capitaneada por Abraham Chayes, que inclusive culminou na já citada doutrina dos direitos de desestabilização, de William Simon e Charles Sabel.

[65] Cite-se que foi no caso Brown que houve a superação (algo muito valioso no sistema de precedentes *stare decisis* norte-americano, adepto ao sistema da *common law*) dos casos *Dred Scott v. Sandford* (1857), que decidiu que as pessoas escravizadas não eram consideradas cidadãs dos EUA e, portanto, não poderiam esperar proteção estatal (Fernandes, 2025, p. 117), ocorrido antes da Guerra Civil Americana (1861 a 1865) e o caso *Plessy v. Ferguson* (1896) que, fundado naquilo que se denominou de "Leis Jim Crow", endossou a doutrina do *separate but equal*,

Para contextualizar, segundo Marco Felix Jobim e Marcelo Hugo da Rocha (2024, p. 1.024) o caso *Brown* se inicia com Linda Brown (ajuizado pelo seu pai, Oliver Brown, patrocinado pela *National Association for the Advancement of Colored People* – NAACP), criança negra de Topeka, no Estado do Kansas que, para ir à escola, precisava atravessar sua cidade, muito embora houvesse outras escolas próximas de si, mas que não aceitavam crianças negras. A demanda nasce de uma pretensão individual ajuizada em 1951, qual seja, Linda Brown contra os Conselhos de Educação que negavam seu pedido de matrícula em escolas próximas à sua residência.

O *Brown* I, portanto, focou na decisão que seria dada. O pedido dos autores também tinha o argumento de que "o ensino oferecido nas escolas para negros era significativamente inferior", o que poderia ser resolvido, em tese, com "[...] maiores investimentos nas escolas para afro-americanos", mas a Corte optou por uma decisão dessegregacionista, juntando outros quatro casos[66] que também tratavam do mesmo assunto (Fernandes, 2025, p. 141).

Negado o pedido na Corte Distrital do Kansas, recorreu-se em 1952 à Suprema Corte, sob a presidência do *Chief Justice* Vinson. Relata-se que às vésperas do julgamento, a corte estava dividida e que "[...] se tal divisão continuasse, possivelmente a corte contaria com nove diferentes opiniões" (Fernandes, 2025, p. 134). Parte da estratégia, portanto, foi esperar o caso amadurecer e a distribuição por Frankfurter (*Justice* da Suprema Corte) de cinco questões para as partes litigantes, sendo três sobre a *mens legis* da 14ª Emenda e as duas últimas sobre "[...] o poder remedial da Corte, caso superasse *Plessy*"[67] (Fernandes, 2025, p. 135).

---

após o julgamento da constitucionalidade de uma lei estadual após a prisão de um jovem negro que se recusou a sair da seção destinada para brancos em um trem (Fernandes, 2025, p. 119), apontado ainda como fundamento para a decisão favorável à Topeka na Corte Distrital de Kansas no julgamento de Linda Brown. Outros casos podem ser citados como formação de um "caldeirão" para aquilo que o caso *Brown* seria, tanto para segregar quanto para dessegregar, como os casos *Cumming v. Richmond County Board of Education* (1899), *Berea College v. Kentucky* (1908), *Sweatt v. Painter* (1950) e *McLaurin v. Oklahoma* (1950) e outros.

[66] A autora Geovana Faza cita os casos vindos de Topeka (*Brown*), Prince Edward County, Clarendon County, New Castle County e Distrito de Columbia em que se buscava a "[...] admissão de crianças negras em escolas públicas de suas comunidades em uma base não segregada", vindos de diferentes partes da Federação em virtude da pensada litigância estratégica (Fernandes, 2025, p. 133). A autora aponta que a reunião destes casos vindos de diferentes partes do país fazia parte de uma estratégia da corte de "[...] desviar parte da ira regional sulista que poderia ser direcionada à dessegregação imposta pela corte, e evitar uma impressão anti-sulista" (Fernandes, 2025, p. 133).

[67] O caso *Plessy v. Ferguson* de 1896, junto com o precedente *Dred Scott v. Sandford* (1857) em que se declarou que "[o homem negro] não tem direitos que o homem branco seja obrigado a respeitar" (Fernandes, 2025, p. 117), é considerado como precedente que sancionou a segregação nos Estados Unidos, período que ficou conhecido como a "era Jim Crow", uma "[...] caricatura de um homem negro, criado por um branco menestrel em 1828 para entretenimento da massa branca, e que, no final do século XIX, passou a simbolizar esse sistema segregacionista e discriminatório" (Fernandes, 2025, p. 117). No precedente *Plessy*, a Suprema Corte endossou a doutrina do "*separate but equal*" ao decidir pela constitucionalidade de uma lei estadual após a prisão de um homem afro-americano que se recusou a sair da seção destinada a homens brancos de um trem (Fernandes, 2025, p. 119).

Com o falecimento do *Chief Justice* Vinson em 1953, foi nomeado pelo presidente Eisenhower o *Chief Justice Warren*. Nesta ocasião, buscou-se "[...] o único caminho possível para se evitar o enfraquecimento da Corte: uma opinião unânime" (Fernandes, 2025, p. 137). Warren então promove uma série de estratégias para a formação da dita opinião unânime, como o debate informal entre os *Justices* para os convencer[68] de derrubar o precedente *Plessy* (Fernandes, 2025, p. 138).

Passados os debates e a distribuição de memorandos a juízes ainda adeptos do precedente *Plessy*, Warren encontra a unanimidade (Fernandes, 2025, p. 139). A decisão foi compacta e, conforme Vitorelli (2024, p. 88), foi o preço pago pelo *Chief Justice Warren* para obter a unanimidade, pois, se houvesse votos vencidos, a mudança de paradigma que se promoveria seria enfraquecida.

Desta forma, pode-se afirmar que "[...] *Brown* é uma decisão sucinta, que diz apenas que a segregação é ilegal", ou seja, a "[...] Suprema Corte disse 'o que', mas não disse 'como'" (Vitorelli, 2024, p. 88).

Considera-se que a decisão foi omissa quanto à definição dos remédios para a implantação das medidas necessárias para se garantir o seu cumprimento (Fernandes, 2025, p. 139). Tal omissão, portanto, deu abertura para o que seria o *Brown II*.

Aponta-se ainda que no julgamento do Caso *Brown I*, consideraram os juízes fatos importantes e que seriam levados a cabo em *Brown II*. Um deles foi o confronto direto de algo que pertencia à estrutura jurídica da época, como eram as práticas segregacionistas, e considerou danos que até então não tinham relevância jurídica, como era o "[...] sentimento de inferioridade de crianças negras" (Fernandes, 2025, p. 140).

Além disso, o conflito não se limitou àquilo que constava na inicial ou aos pedidos, mas se realizou uma interpretação "nas dinâmicas temporais e de acordo com o que os conselhos cumpriam ou não" (Fernandes, 2025, p. 141). Por isso, diz-se que há uma mudança de paradigma, pois se desvincula da lógica do processo dual, puramente antagônico e contraditório (Fernandes, 2025, p. 141).

[68] Principalmente os *Justices* do Sul, como Reed e Clark, lembrando do contexto da guerra civil americana (Fernandes, 2025, p. 133).

### 3.1.2 Brown II: as medidas estruturantes "*with all deliberate speed*"

A decisão, da forma como foi proferida, levou ao desenvolvimento do *Brown* II, já em 1955. Nesta etapa, a Corte Suprema devolve os processos aos juízos de origem e dá o comando de "[...] admitir os demandantes afro-americanos em escolas públicas de forma racialmente não discriminatória, mas com a ressalva de que isso deveria ser feito 'com toda a velocidade deliberada' (*all deliberate speed*[69])" (Fernandes, 2025, p. 143).

Vitorelli (2024, p. 88) aponta que não foi fixado nenhum parâmetro, seja de modo ou de tempo, para dar cumprimento àquilo que foi decidido pela Suprema Corte. Essa expressão, no entanto, "com toda a velocidade deliberada" (famosa no âmbito de debate dos processos estruturais), ficou sem significado, tornou ambíguo o comando gradual de implementação da decisão, enfraqueceu a autoridade da corte e a deixou sem cumprimento durante um período, em virtude da ausência de delimitação temporal (Fernandes, 2025, p. 143).

A decisão de *Brown II*[70] determinou orientações aos juízos inferiores, a quem seriam remetidos os processos:

> a. As autoridades escolares tinham a responsabilidade primária de elucidar, avaliar e resolver os problemas escolares locais que poderiam exigir solução na implementação plena dos princípios constitucionais;
> b. Os tribunais deveriam considerar se as ações das autoridades escolares constituíam implementação de boa-fé dos princípios constitucionais;
> c. Devido às proximidades locais e possível necessidade de novas audiências, os tribunais que inicialmente ouviram os casos poderiam realizar melhor essa avaliação judicial;
> d. Ao elaborar e executar os decretos, os tribunais seriam guiados por princípios equitativos, caracterizados por flexibilidade prática na definição de soluções e facilidade para ajustar e conciliar as necessidades públicas e privadas;
> e. Estava em jogo o interesse pessoal dos demandantes na admissão às escolas públicas o mais rápido possível e de forma não discriminatória;
> f. Os tribunais de equidade poderiam levar em conta o interesse público na eliminação de obstáculos à transição para sistemas escolares de acordo com

[69] Que inclusive pode ter influenciado em certa medida a ação legislativa que viria posteriormente, com o *Civil Rights Act*, de 1964 e o *Voting Rights Act*, de 1965. Também é certo afirmar que existiam membros da corte que acreditavam que era papel do congresso erradicar a segregação, e não do Poder Judiciário (Fernandes, 2025, p. 144).

[70] Aponta a autora Geovana Faza, que houve um intenso debate entre os *Justices* da Suprema Corte Americana, protagonizado por Warren, Frankfurter, Black, Douglas, Reed, Burton e Minton sobre a postura do tribunal para a implementação das medidas, os remédios, sendo sugeridas medidas como de admissão de crianças afro-americanas imediatamente nas escolas, ou se o tribunal permitiria um ajuste gradual, ou se a corte deveria formular um decreto detalhado, ou se nomear um *special master* para ouvir as provas e supervisionar os distritos escolares, ou se deixada para os tribunais inferiores, como sugerido pelo *Justice Black*, pois uma decisão mais detalhada poderia significar ingerência sobre os assuntos de governo. Entretanto, mesmo após intenso debate, as discussões se encerraram em janeiro de 1955 sem consenso sobre o melhor remédio (Fernandes, 2025, p. 143-145).

> os princípios enunciados, mas a vitalidade desses princípios não poderia ceder devido ao desacordo com eles;
> g. Os tribunais exigiriam que os réus dessem início rápido e razoável ao cumprimento integral da decisão da Suprema Corte;
> h. Uma vez dado o início, os tribunais poderiam considerar necessário um tempo adicional para executar a decisão de forma eficaz;
> i. O ônus recairia sobre os réus para estabelecer que o tempo adicional era necessário no interesse público e consistente com o cumprimento de boa-fé na data mais próxima possível;
> j. Os tribunais poderiam considerar problemas na administração, decorrentes das condições físicas das instalações escolares, transporte, pessoal, revisão dos distritos escolares e áreas de atendimento e revisão das leis e regulamentos para resolver esses problemas;
> k. Também considerariam a adequação de quaisquer planos que os réus propusessem para resolver os problemas e efetuar a transição para um sistema não discriminatório (Fernandes, 2025, p. 147).

Três considerações foram feitas pela Suprema Corte quando do desenvolvimento das orientações aos tribunais inferiores: de que eles teriam de supervisionar decisões de natureza administrativa e executiva, de que teriam de se envolver em funções típicas das esferas estaduais e locais e de que seria deles exigido que elaborassem e implementassem ordens capazes de alterar o estado inconstitucional (Fernandes, 2025, p. 148).

Assim, os juízos inferiores, a quem foram devolvidos os processos, deram início ao uso dos remédios, ou das *injunctions*, que, conforme Vitorelli (2024, p. 88), são "[...] ordens judiciais que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer", originárias dos tribunais de *equity*. Geovana Faza aponta que a literatura norte-americana, como Doug Rendleman, traduz remédio como:

> [...] o que a corte determina depois de decidir sobre o direito do autor do litígio, sendo que o conteúdo da ordem estabelece o que deve ser feito para garantir o direito pleiteado, como uma solução para o conflito judicializado que irá transformar a realidade, de acordo com a lei substantiva (Fernandes, 2025, p. 149).

Dentro destas medidas adotadas pelos juízes inferiores como medidas de *equity* estavam as de "[...] novos procedimentos para a escolha dos professores, novos critérios para a construção de escolas e do sistema de transporte público" (Jobim; Rocha, 2024, p. 1031).

Após o fim de *Brown I*, as medidas graduais foram impostas, prioritariamente, para aplacar a resistência sulista, evitar uma onda de violência e também dar tempo para que os tribunais criassem um tipo de *equity injunction* (Fernandes, 2025, p. 144), algo que foi pouco usado na primeira metade do século XX.

Essas *injunctions* serviriam não apenas a uma pretensão meramente reparatória, mas a uma medida estrutural, com ordens específicas não previstas na lei substantiva (Fernandes, 2025, p. 150), nascendo, portanto, as *structural injunctions*.

> Assim, a referência ao processo coletivo estrutural (*structural injunction*) é aplicável aos casos em que a pretensão coletiva não é apenas de imposição de um comportamento, mas a realização de uma alteração estrutural em uma organização, com o objetivo de potencializar o comportamento desejado no futuro. (Vitorelli, 2024, p. 89).

É importante pontuar que, conforme Vitorelli, o caso Brown "[...] não é um exemplo de processo estrutural", mas sim a sua implementação, em alguns locais e por alguns juízes, que adquiriu gradualmente essa característica (Vitorelli, 2024, p. 89). É no período pós-Brown II que surge a *structural injunction* (Fernandes, 2025, p. 149).

A implementação das ordens, das *injunctions*, foi, portanto, adaptada às circunstâncias fáticas locais, atenta aos limites orçamentários, com foco na medição contínua da realidade e, portanto, capazes de sofrer monitoramento contínuo através da supervisão judicial, mesmo que com o risco de uma discricionariedade no uso dos poderes e na definição das medidas (Fernandes, 2025, p. 153).

Cabe citar ainda que na era pós *Brown*, outros casos vieram, como *Green v. County School Board* (1968), em que a Suprema Corte impôs medidas específicas, colocando em maior evidência a autoridade da corte, inclusive listando objetivos aos conselhos de educação (*Board of Education*) que deveriam ser considerados quando das avaliações, como a composição do quadro de estudantes, dos funcionários, dos professores, o transporte público[71], atividades extracurriculares e as instalações (Fernandes, 2025, p. 157), ou seja, havia a necessidade de demonstrar resultados mensuráveis, afastando as *injunctions* da fórmula genérica de "[...] a toda velocidade deliberada".

Por fim, pode-se concluir que Brown não termina com uma única decisão, ou até mesmo, somente em si (gerando repercussões em outros processos posteriores, como citado e dentre outros), mas sim como uma demonstração de que é possível romper com a lógica do processo dual e antagônico para a busca dos objetivos fundamentais do Estado.

[71] Há de se apontar que foram formuladas expressões de dessegregação *de jure* e *de facto*. Isso porque havia cidades em que existiam áreas residenciais segregadas e, portanto, caso de delimitação das zonas de frequência escolar com base na demografia do bairro e nas políticas de transporte público, a escola continuaria segregada ou racialmente identificável, havendo uma dessegregação de direito, mas não de fato (Fernandes, 2025, p. 159).

> O processo contencioso das medidas estruturantes acabou mostrando-se demorado, e terminou por abranger, em uma fase posterior aos primeiros litígios pós-*Brown* II, ciclos de negociações, planejamento e aprovações judiciais, reavaliados periodicamente para moldar as políticas dos distritos escolares, com foco na criação de políticas governamentais futuras, ao invés de apenas julgar questões pretéritas e apurar danos passados. Com as ordens estruturantes, iniciou-se um 'regime de regras contínuas', no qual os juízes cederam gradualmente o papel central de formulação de políticas a advogados especializados e a profissionais da educação (Fernandes, 2025, p. 162).

Neste sentido, foi imperiosa a análise do caso para se traçar o paralelo com aquilo que se convencionou denominar como "processo estrutural" no direito processual pátrio. Isso porque demonstra, em certa medida, as características essenciais do processo desta natureza, como as explicadas nos tópicos seguintes, bem como o problema da resistência do próprio sistema às mudanças, como ocorreu nos Estados do sul daquele país.

## 3.2 CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil, embora atual, não pode ser considerado como tema novo. Ainda no século passado, fundou-se na separação e classificação dos atos administrativos em vinculados e discricionários, aqueles que devem ser realizados sob o escopo da legalidade estrita e estes que a própria lei dá ao administrador alguma discricionariedade, sob o escopo da conveniência, da oportunidade e da escolha, visto que a lei que dá a discricionariedade não atribui, de modo explícito, o modo de realização do ato administrativo (Meirelles, 2002, p. 114).

Sobre tais atos, assentou-se a doutrina brasileira que não se podia aventar a intervenção judicial, seja para impedir ou exigir do Estado e da administração alguma atitude, comissiva ou omissiva, de modo a respeitar a harmonia entre os poderes.

Ovídio Bernardi escreve que o princípio da separação dos poderes "[...] incursiona até na órbita comunal, porque diz respeito à tessitura jurídico-social do País, envolvendo todas as pessoas de direito público interno" (1964, p. 48) e, assim, traz a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo sob questões que extrapolem a legalidade estrita. O autor diz que uma análise de conveniência, técnica, da razoabilidade e da equidade "[...] mutilaria o prolóquio da harmonia e independência dos poderes" (Bernardi, 1964, p. 48).

> Suponha-se que particulares reclamassem, na Justiça, contra a abertura de determinada via pública, por considerá-la danosa a seus interesses ou mesmo inútil ou prejudicial aos problemas urbanos de uma cidade. Como poderia

> dizer o Judiciário, que não cura de questões administrativas urbanas, que não está encarregado de solucionar problemas de tráfego, que não possui elementos técnicos sobre o assunto, sobrepor-se à Administração Municipal e impedir a realização da obra? Que poderia dizer o Judiciário a propósito do planejamento urbano e rural, do plano diretor da cidade, às vezes prevendo soluções para um futuro remoto, embora certo? Além do mais, existe a filosofia de governo, com uma infinita gama de diversidades (Bernardi, 1964, p. 49).

Nesse mesmo sentido é que a doutrina de Hely Lopes Meirelles já se posicionava. Aponta o autor que "nenhum ato do Poder Público poderá ser subtraído do exame judicial, seja ele de que categoria for (vinculado ou discricionário)", mas a restrição se colocava ao objeto do julgamento, a legalidade, visto que "[...] a Justiça somente anula os atos ilegais, não podendo revogar atos inconvenientes ou inoportunos, mas formal e substancialmente legítimos, porque isto é atribuição exclusiva da Administração" (2002, p. 202).

Entretanto, com o avançar dos estudos da dogmática processual, tomou-se como assente na doutrina a possibilidade da intervenção judicial nas políticas públicas, mitigando a divisão entre ato vinculado e discricionário, mas colocando limites para a atuação judicial, principalmente para "[...] aferir a sua compatibilização com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil", "[...] quer para implementá-las, quer para corrigi-las quando equivocadas" (Grinover, 2011, p. 149).

Ada Pellegrini Grinover (2011, p. 126) toma esta proposição a partir da concepção de que os direitos passam a ter o sentido de exigibilidade do indivíduo ou da coletividade (como fenômeno da Revolução Industrial, em que as massas operárias assumiram relevância) frente ao Estado. O Estado, antes absenteísta, agora necessita tomar posturas ativas:

> Agora, ao dever de abstenção do Estado substitui-se seu dever a um *dare, facere, praestare*, por intermédio de uma atuação positiva, que realmente permita a fruição dos direitos de liberdade da primeira geração, assim como dos novos direitos. E a função de controle do Poder Judiciário se amplia. (Grinover, 2011, p. 126).

Para além disto, com a Constituição de 1988 e a fixação dos objetivos fundamentais, torna-se ainda mais evidente a necessidade da postura ativa e proativa do Estado. As condutas que anteriormente incumbiriam exclusivamente ao Poder Legislativo e Executivo passam a ser passíveis de análise pelo Poder Judiciário, retirando-o do antigo papel, descrito por Montesquieu, de "*la bouche de la loi*[72]*"*. Neste sentido, aponta Osvaldo Canela Junior:

[72] Tradução nossa: A boca da lei.

> O pressuposto de atuação do Poder Judiciário é o de realização dos direitos fundamentais, por meio dos mecanismos processuais à sua disposição. Não poderá, por consequência, manter uma postura meramente contemplativa, sujeita às arbitrariedades dos demais poderes, de tal forma que, quando concitado, deverá o Poder Judiciário, na apreciação do direito fundamental violado pela omissão do Estado, exercer conduta pró-ativa e corretiva, desde que procedente o pedido. (Canela Junior, 2011, p. 90-91).

É possível afirmar que este controle não extrapolaria o princípio da separação dos poderes, mas que dependeria de limites, como "a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha da lei ou do agente público" e a "reserva do possível", tanto no viés orçamentário quanto no tempo necessário para o planejamento da política pública (Grinover, 2011, p. 149).

Importante observar que tal possibilidade de controle não se confunde com a possibilidade de criar ou estabelecer a forma de consecução de determinada política pública. Por isto é importante, como se discorre adiante, a efetiva participação dos atores materiais e processuais no processo estrutural.

> Impende a observação de que o Poder Judiciário não dispõe de competência constitucional para criar programas ou estabelecer a forma de execução dos atos legislativos e administrativos para a efetivação dos direitos fundamentais. Esta competência é constitucionalmente reservada ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (Canela Junior, 2011, p. 93).

Tal vedação, para além do discutido princípio da separação dos poderes, deve-se, fundamentalmente, às capacidades institucionais. Isso porque para a formulação da política pública, o administrador perpassa diversas etapas do processo administrativo, como financeiro, de gestão, popular, social, técnico e outros que o Judiciário, por mais boa vontade que possa existir, não terá a capacidade de o fazer. Thaís Amoroso Paschoal Lunardi escreve que:

> Muitas das decisões em que o Judiciário determina ao Poder Executivo a implementação de uma política pública são frustradas pela impossibilidade de cumprimento da medida determinada. Os problemas podem ser das mais variadas espécies: desde a falta de orçamento para a implementação da medida até o prejuízo que o seu cumprimento pode gerar à sociedade como um todo, passando pela necessidade de inclusão de outros atores sem os quais o atendimento à decisão pode se tornar muito dificultoso, senão impossível. (Lunardi, 2019, p. 101).

A aferição, portanto, dos programas estatais (as políticas públicas) pela lente dos objetivos fundamentais elencados na Constituição nada mais seria do que um efetivo controle de constitucionalidade (Grinover, 2011, p. 219).

Os contrapesos, como dito, seriam "[...] a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha da lei ou do agente público" e a "reserva do possível", tanto no viés orçamentário quanto no tempo necessário para o planejamento da política pública (Grinover, 2011, p. 149).

A razoabilidade, como ensina Grinover, seria "[...] a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados" (2011, p. 133), enquanto a reserva do possível, não invocável nos casos em que se busca a tutela do "mínimo existencial" (Watanabe, 2011, p. 224), seria a disponibilidade financeira e a observância de um prazo necessário, inclusive para lhes conferir exequibilidade (Grinover, 2011, p. 137).

Nesse sentido, Kazuo Watanabe (2011, p. 224) aponta que os direitos fundamentais sociais pertencentes ao núcleo básico do princípio da dignidade da pessoa humana, componentes do "mínimo existencial", e aqueles que, embora não inclusos neste mínimo, possuam "densidade suficiente", não dependeriam de prévia definição de política pública. Traduz-se, portanto, num completo julgamento pela omissão do Estado em promover medidas capazes de alcançar os seus objetivos fundamentais.

Com efeito, "[...] as políticas públicas são o mecanismo de atingimento dos objetivos fundamentais do próprio Estado" e, portanto, o acesso à justiça é amplo, "[...] tanto do ponto de vista formal, ou seja, as espécies de ação e tutela jurisdicional, quanto substancial, relativo às matérias judicializáveis e à fruição do resultado final do processo" (Zufelato, 2011, p. 312).

Para a realização de tal controle, levando em consideração que para cada direito existe uma ação que o assegura (disposição constante no antigo Código de Beviláqua), o juiz deveria "[...] utilizar de um novo processo, com cognição mais profunda e ampliada e contraditório estimulado, colhendo informações da administração para poder chegar a uma decisão mais justa, equilibrada e exequível" (Grinover, 2011, p. 149).

A doutrina processualista aponta que o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, antes debatido e rebatido pela jurisprudência e doutrina, hoje se encontra com consolidado depois da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45[73], julgada

[73] A ADPF nº 45 questionava um veto presidencial que, segundo o demandante, violaria normas constitucionais que garantiriam o financiamento mínimo à saúde. No decorrer da ação constitucional, foi editada norma que supriu o questionamento do objeto da ação, o que gerou a perda superveniente do objeto. Entretanto, nada obstante a

no âmbito do Supremo Tribunal Federal, na qual foram fixados os limites para "[...] o controle e intervenção jurisdicionais relacionados com as políticas públicas (o mínimo existencial, a reserva do possível e a razoabilidade)" (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2023, p. 548).

Não de outro modo, entende-se hoje que no Brasil não mais vigora o sistema rígido de separação de poderes, mas sim de controle judicial em políticas públicas que digam respeito a direitos fundamentais, campo em que o processo estrutural, como se explica adiante, tem sua aplicação majoritária (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2023, p. 490).

### 3.2.1 O tema de repercussão geral nº 698 do Supremo Tribunal Federal

Para sedimentar o assunto, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, apreciou o tema em estudo. Trata-se do Tema de Repercussão Geral nº 698, cujo *leading case* é o Recurso Extraordinário 684.612 do Rio de Janeiro.

Nele se decidiu pela possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, no caso de ausência ou deficiência grave do serviço, e que esta intervenção não feriria o princípio da separação dos poderes.

> 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). (Brasil, 2023)

Sobre o tema, Marcos Rolim da Silva e Susana Henriques da Costa (2024) realizam um estudo de caso com o objetivo de analisar o julgamento por dois ângulos, quais sejam: "[...] a partir de seu conteúdo, e o que ele representa para o controle judicial de políticas públicas; e do ponto de vista do comportamento dos atores relevantes e dos ministros do STF". Neste estudo, abordou-se que o processo nasce com o ajuizamento de uma ação civil pública ainda em 30 de abril de 2003, com a alegação de "[...] problemas de estrutura e atendimento identificados no Hospital Municipal Salgado Filho" (Silva; Costa, 2024, p. 344).

---

perda do objeto, o mérito foi julgado e o voto foi favorável no sentido de que sejam observados limites pelo mínimo existencial, a razoabilidade da pretensão e a existência de disponibilidade financeira, isto é, a reserva do possível.

O pedido principal do processo focaria, de uma maneira ou outra, em uma temática laboral[74]. Segundo o estudo de caso em comento, o Ministério Público do Rio de Janeiro ajuizou a demanda apontando que a falha principal existente no hospital derivava "da exiguidade de seu corpo de servidores", e que a intervenção judicial deveria ser para "[...] a imposição do dever de realização de concurso público, para suprimento das vagas necessárias à normalização do atendimento à população" (Silva; Costa, 2024, p. 348).

Travou-se então o debate sobre os limites de intervenção judicial e o princípio da separação dos poderes na prática, no palco do próprio Poder Judiciário. Em 1º grau (ou 1ª instância), o pedido é declarado improcedente.

Segundo o juízo: "a ordem de contratação de pessoal através da realização de concurso público violaria a esfera de discricionariedade do administrador" (Silva; Costa, 2024, p. 350). Em apelação, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro dá provimento ao recurso, reconhecendo uma "situação caótica", que violaria os princípios da legalidade e da moralidade e que o Poder Público não demonstrou a impossibilidade de remanejamento de receita orçamentária. Neste sentido, haveria a necessidade urgente de contratação de médicos e funcionários técnicos (Silva; Costa, 2024, p. 350).

O processo então chega ao Supremo Tribunal Federal, e em 06 de fevereiro de 2014 é reconhecida a repercussão geral. Apontam os autores Marcos Rolim da Silva e Susana Henriques da Costa (2024, p. 352) que mesmo com a repercussão geral reconhecida, o processo principal não foi suspenso e o Ministério Público pleiteava o cumprimento provisório do Acórdão de 2ª Instância.

Somente se paralisou o processo em 04 de março de 2015 por intermédio de uma ação cautelar. Assim, de 2015 a 2023, período em que se inclui o estado de calamidade provocado pela pandemia de COVID-19, pelo que se observa, não houve modificações no quadro estrutural em que foi deflagrada a chamada "situação caótica".

Apontam os autores que houve votos decisivos e que a construção da decisão foi compartilhada entre os ministros.

---

[74] Importante assinalar aqui que a temática, embora possua contornos laborais, tendo em vista que se tratava da necessidade de contratação de profissionais e, como trazido no estudo de caso (Silva; Costa, 2024, p. 348), também se debatia o aumento da carga horária e um plano de desligamento voluntário de profissionais, não foi travada na Justiça do Trabalho. Narra-se que a partir de decretos municipais ainda em 1996 e 1997, uma lei municipal de 2000, vários trabalhadores haviam aderido a um plano de demissão voluntária e que paràqueles que permaneceram, suas cargas horárias haviam sido aumentadas (Silva; Costa, 2024, p. 347). Argumenta-se neste sentido que podem acontecer processos estruturais laborais fora do âmbito típico da Justiça do Trabalho, com causas de pedir que não se amoldem, tipicamente, à competência material do art. 114 da Constituição Federal, mas que esbarrem nas relações laborais, sejam elas celetistas, estatutárias etc.

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que se posicionou pelo desprovimento do recurso extraordinário, fundamentou que "ao direito público subjetivo à saúde corresponderia um dever estatal de sua consecução", isto é, não se poderia opor razões de ordem orçamentária às demandas pela efetivação do direito à saúde (Silva; Costa, 2024, p. 354).

Após mais três anos, aposentado o Ministro Ricardo Lewandowski, os ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso apresentaram seus votos.

O Ministro Alexandre de Moraes votou pelo acolhimento do recurso, com o ponto central: "[...] se é possível, em tese, o controle judicial de políticas públicas, este não deveria alcançar a prerrogativa do administrador público em decidir pela realização de concurso público para preenchimento de cargos, segundo critérios de oportunidade e conveniência" (Silva; Costa, 2024, p. 357).

Já o Ministro Luís Roberto Barroso, voto vencedor, defendeu que "[...] não caberia à decisão judicial, em regra, estabelecer medidas específicas" para a correção do estado violador de direitos, "[...] mas, sim, finalidades a serem perseguidas, cujo cumprimento seria fiscalizado pela autoridade judicial" (Silva; Costa, 2024, p. 357).

> Barroso, então, propôs cinco parâmetros para o que seria a harmonização entre o agir do Judiciário e o espaço de discricionariedade do administrador público: 1) deve ser comprovada a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público; 2) deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes; 3) o órgão julgador deve estabelecer a finalidade a ser perseguida, e não o modo como ela será alcançada, devendo privilegiar a adoção de medidas estruturais de resolução de conflito; 4) a decisão deve estar amparada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos; e 5) sempre que possível, o processo deve ser aberto para manifestação de terceiros, como mediante a admissão de *amici curiae* e designação de audiências públicas. (Silva; Costa, 2024, p. 358).

O Ministro ainda se posicionou no sentido de que o pedido realizado na demanda (contratação via concurso público) não seria a única medida plausível para suprir a violação, sendo possível "[...] o remanejamento de recursos humanos e contratação de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público" (Silva; Costa, 2024, p. 358), o que demonstra uma possível flexibilidade do princípio da congruência ou da adstrição.

Assim, o Supremo Tribunal Federal anula por completo o Acórdão recorrido e devolve para novo julgamento no tribunal *ad quem*, com o fundamento de que: "[...] ele não atenderia aos parâmetros para o controle judicial de políticas públicas" (Silva; Costa, 2024, p. 359).

Neste ponto, cabem dois comentários pertinentes.

O primeiro, salientado pelos próprios autores no estudo de caso, é o de que, decorridos mais de 20 anos de tramitação da ação coletiva, o estado inicial que deu origem à propositura da demanda pode ter se modificado, visto que: "[...] o Município relatou a realização de concursos públicos e o efetivo preenchimento de cargos que seriam destinados ao referido hospital" (Silva; Costa, 2024, p. 362). A professora Ada Pellegrini Grinover, antes do estabelecimento da tese vencedora pelo Supremo Tribunal Federal, já anotava tais riscos de anacronismo da decisão e citava o Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro como um exemplo que não deveria ser seguido:

> O demonstrativo a que se refere o dispositivo da decisão condenatória remonta ao 31/05/2002, e diversos cargos podem ter sido providos no período de 12 anos. As circunstâncias fáticas, jurídicas, económicas e até jurídicas podem ter se alterado, sendo irrazoável que a condenação engesse a atuação da administração conforme se apresentava 12 anos antes, impondo uma obrigação de fazer que pode não corresponder à atual necessidade. Aqui, mais uma vez, vem a pelo a 'proibição do excesso, contida no princípio da proporcionalidade'.
> [...]
> Esse número fixo, surgido de um relatório de 12 anos atrás, é completamente fictício e nada indica que se trataria do número necessário e suficiente, para preencher hoje as necessidades de atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho. (Grinover, 2017b, p. 437).

Edilson Vitorelli também comenta sobre o decidido e salienta o interregno temporal entre o ajuizamento da demanda e a finalização do julgamento como um ponto importante a ser observado no controle judicial de políticas públicas. *In verbis*:

> Em terceiro lugar, como também já tratado ao longo deste livro, a realidade muda. A ação judicial referente ao Hospital Salgado Filho foi ajuizada em 2006[75] e ingressou no Supremo Tribunal Federal em 2012, para ser julgada definitivamente em 2023. O diagnóstico que a fundamentou, portanto, estará completamente ultrapassado quando ocorrer o trânsito em julgado da decisão. Pode ser que a situação concreta do hospital seja melhor ou pior, mas não será a mesma. Ordens específicas, em cenários mutáveis, dirigem-se a mundos fantasmagóricos, que já deixaram de existir. A solução estrutural, com a elaboração e acompanhamento de um plano, é mais efetiva. (Vitorelli, 2024, p. 607).

Isso tudo para demonstrar a necessidade de que a decisão sempre venha acompanhada de um efetivo monitoramento para acompanhamento da mutação do estado de violação.

---

[75] Há possível equívoco quando da datação, eis que a ação que se tornou o *leading case* foi ajuizada em 2003, possuindo o número único 0048233-21.2003.8.19.0001.

Pode ser que a medida pedida na petição inicial não satisfaça mais com plenitude a causa de pedir, isto é, pode ser que o estado de violação continue, mas a causa de pedir que fundou anteriormente o pedido do autor se modificou para outra que exige outra medida.

Em segundo lugar, e também com relação ao ponto acima, quando o Ministro Luís Roberto Barroso define que o Poder Judiciário "[...] deve estabelecer a finalidade a ser perseguida, e não o modo como ela será alcançada" (Silva; Costa, 2024, p. 358), ele também proporciona que o Judiciário diminua os "desgastes políticos" por uma eventual responsabilidade das consequências advindas de sua determinação.

Além disso, é o administrador, com a severa análise das capacidades orçamentárias e a visão macro da política pública que poderá definir, com análise de eficiência (máximo de proveito pelo mínimo de dispêndio), a medida mais adequada para a satisfação da política pública. Vitorelli (2024, p. 607) concorda com tal ponto e fundamenta que: "[...] o interesse da população é a prestação do serviço, não o método de contratação de pessoal ou a existência de unidade física do serviço, se ele puder ser prestado à distância".

## 3.3 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

Passada a análise pela possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas, inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal[76], mediante pressupostos como a inércia estatal, a deferência às capacidades administrativas e a primazia pela imposição de finalidades em detrimento dos meios, bem como examinados os contornos históricos do caso paradigmático *Brown v. Board of Education*, cumpre avançar na delimitação do tema. Assim, cabe, neste momento, apontar os principais elementos e características que qualificam o processo estrutural no cenário nacional.

[76] Importante mencionar neste ponto, na corte constitucional brasileira, a criação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) que possui 13 processos com tramitação ativa e 10 processos em monitoramento (STF, 2025). Entretanto, além dos listados, existem outros processos que podem ser identificados como estruturais e que tramitam no Supremo Tribunal Federal, como a ADPF 973 (conhecida como a ADPF Vidas Negras), que trata sobre o estado de coisas inconstitucional acerca do racismo institucional.

### 3.3.1 Os litígios coletivos segundo Vitorelli: os indicadores de conflituosidade e complexidade e a tipologia dos litígios globais, locais e irradiados

Para a análise dos principais (e não todos) elementos apontados como marcantes, essenciais ou não, pela doutrina, importa abordar a nova apresentação dos litígios coletivos, como sugere Edilson Vitorelli (2024), cujas teses foram abraçadas por outras vozes doutrinárias, como as de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 137). Com forte marco sociológico na obra *On Society* de 2012, de Anthony Elliot e Bryan Turner, Vitorelli aponta variáveis para distinguir os litígios. São apresentados dois indicadores, de complexidade e conflituosidade, e três tipos ou categorias de difusão dos litígios coletivos: global, local e irradiados.

Os indicadores são importantes, pois analisam, de maneira interna, o(s) grupo(s) envolvido(s) dentro do pretenso problema estrutural, podendo ser marcantes para a aferição do representante adequado (art. 4º, II da Recomendação nº 76/2020 do Conselho Nacional de Justiça) e, também, dos terceiros admitidos para participarem do processo, seja como litisconsortes, seja na figura de *amicus curiae*, tanto pelo seu grau de representação dos interesses do grupo quanto pela sua *expertise* técnica do assunto debatido (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 133[77]).

O indicador de conflituosidade "[...] representa o grau de conflito interno do grupo que está envolvido no litígio" (Vitorelli, 2024, p. 38). Isso porque os grupos "[...] não são entidades monolíticas" (Vitorelli, 2024, p. 38), isto é, com o pensamento unânime, tanto para a resolução do problema quanto da compreensão de suas nuances.

O autor aponta que a depender do grau de afetação do problema (se em maior ou menor grau) e a depender de seus vínculos, seja de solidariedade ou de visões de mundo, as pretensões podem ser diferentes, havendo a possibilidade de lides dentro do próprio grupo afetado pelo mesmo problema estrutural (Vitorelli, 2024, p. 38).

Nesse contexto, Susana Henriques da Costa e Marcos Rolim da Silva (2024, p. 360) identificaram o alto grau de conflituosidade social existente quando do ajuizamento da ação que originaria o Tema de Repercussão Geral nº 698 (RE 684.612/RJ). Tecem os autores:

> Ocorre que a ação civil pública, apesar de ter exposto um efetivo problema quanto à gestão da saúde pública, foi motivada, em grande parte, por interesses

[77] Inclusive, os autores citam o art. 78-A, § 4º do Regimento Interno do Tribunal de Justiça da Bahia, que prevê que nas audiências públicas, será garantida a participação das diversas correntes de opinião em torno da questão litigiosa.

> corporativos dos profissionais de saúde do município do Rio de Janeiro, relacionados à sua jornada de trabalho, a qual foi profundamente alterada entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000.
> Possivelmente por ter identificado a contraposição entre os diversos interesses em jogo - da população em geral, dos profissionais da saúde e da administração pública -, a maioria dos ministros do STF decidiu pela preservação de uma margem de discricionariedade ao Município do Rio de Janeiro, na definição do modo de enfrentamento das falhas no funcionamento da saúde pública na cidade. (Silva; Costa, 2024, p. 360)

Tal citação indica, entre outros pontos, a validação da hipótese sustentada por Vitorelli. Tal fator é importante, como denota o autor, para romper com a ideia já consolidada de que os direitos transindividuais seriam indivisíveis pois, se os interesses não são completamente convergentes, "[...] não é correto afirmar que a decisão, seja qual for, atenda ou desatenda, na mesma medida, os interesses de todos os integrantes da coletividade" (Vitorelli, 2024, p. 39).

O indicador de conflituosidade, inclusive, já foi citado como uma característica marcante nos litígios de interesses difusos por Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p. 100). Segundo Mancuso (2004, p. 101), os interesses difusos são "[...] soltos, fluídos, desagregados, disseminados entre segmentos sociais mais ou menos extensos; não tem um vínculo jurídico básico, mas exsurgem de aglutinações contingenciais, normalmente contrapostas entre si".

> O que se dessume desse entrechoque de *massas de interesses* é que os conflitos daí resultantes não guardam as características dos conflitos tradicionalmente concebidos na fórmula 'Tício *versus* Caio', nem tampouco se reduzem aos conflitos que contrapõem interesses coletivos já organizados e bem delineados, como os dissídios trabalhistas, mas, ao contrário, apresentam contornos diversos: não se trata de controvérsias envolvendo situações jurídicas definidas (por exemplo, A se julga credor de B, que resiste àquela pretensão), mas de litígios que têm por causa remota verdadeiras *escolhas políticas*. Ora, neste campo, as alternativas são ilimitadas, porque o favorecimento da posição 'A' melindrará os integrantes da posição 'B'. Os exemplos são numerosos: a proteção dos recursos florestais conflita com os interesses da indústria madeireira e, por decorrência, com os interesses dos lenhadores à mantença de seus empregos; a interdição de construção de um aeroporto supersônico atende a interesses dos moradores da localidade, mas conflita com os interesses da construção civil; a instituição de censura prévia nas diversões públicas atende aos setores conservadores da sociedade, mas conflita com o interesse da classe artística na livre expressão de suas performances. (Mancuso, 2004, p. 101).

Neste sentido, pontua-se que a conflituosidade interna dos subgrupos envolvidos no litígio e, aqui, no litígio estrutural (conceito visto mais à frente) já foi notada ainda quando da conceituação clássica dos direitos difusos e coletivos.

Entretanto, no modo de percepção estrutural, a análise de tal indicador pode ser essencial, especialmente por envolver uma readequação das estruturas violadoras de direitos. Assim, quanto maior a conflituosidade, maior cuidado deve-se ter na escolha dos representantes adequados daqueles subgrupos e mais participativo deve ser o processo, inclusive para dar legitimidade democrática ao plano de reestruturação que está sendo elaborado processualmente[78].

Outro indicador apresentado por Vitorelli é o da complexidade, podendo ser compreendido como "[...] o grau de concordância entre os indivíduos que integram o grupo", numa relação entre o litígio e o Direito, exógena ao grupo, enquanto aquele, da conflituosidade, a análise é do grupo para com o próprio grupo, endógena. Deriva-se das múltiplas possibilidades de tutela de um direito (Vitorelli, 2024, p. 39).

Quanto à tipologia, aponta Vitorelli que "[...] a titularidade do direito é definida a partir das características do litígio, não a partir de uma análise abstrata dos direitos, em situação de integridade" (2024, p. 42).

Os litígios coletivos de difusão global, ou litígios globais, são aqueles em que "[...] a lesão não atinge diretamente os interesses de qualquer pessoa", em que ninguém é atingido ou afetado de maneira diferente dos demais pela lesão, devendo ser creditado o dano à sociedade como uma só estrutura (Vitorelli, 2024, p. 43). Este primeiro tipo se aproxima as atuais formulações do processo coletivo, "[...] que veem a sociedade como um ente supra coletivo, despersonificado, que defende seus interesses pela aplicação do ordenamento jurídico", marcado pelo baixo índice de conflituosidade e com tendência de baixa complexidade (Vitorelli, 2024, p. 43).

Por outro lado, os litígios de difusão local ou litígios locais atingem indivíduos determinados com intensidade significativa na esfera individual. Os afetados por essa modalidade de conflito guardam entre si um forte vínculo de solidariedade social, decorrente do pertencimento a uma mesma comunidade ou grupo (Vitorelli, 2024, p. 44). Sob essa perspectiva, a conflituosidade interna tende a ser moderada: ainda que existam divergências de opinião, os laços comunitários aproximam os sujeitos em direção a um objetivo comum.

[78] Mancuso cita o exemplo da despoluição do Rio Ganges, na Índia. Enquanto possa se pensar na limpeza do Rio Ganges enquanto um interesse difuso, os grupos envolvidos viam a mesma situação com olhares diversos e, em partes, confrontantes. Se o grupo religioso afirma que "[...] o rio é tão puro espiritualmente que não pode ser poluído, independentemente da quantidade de lixo nele despejada", também havia outros interesses mais ligados à saúde e ao meio ambiente. Tal quadro de grave oposição gerou a inexecução da limpeza (Mancuso, 2004, p. 106).

O grande desafio estrutural, todavia, reside na complexidade da tutela: o provimento jurisdicional deve responder adequadamente tanto à dimensão coletiva quanto à órbita individual, uma vez que o direito violado ressoa com igual relevância em ambas as esferas (Vitorelli, 2024, p. 44).

O autor aponta que é possível que os integrantes do grupo operem uma mesma perspectiva social, citando quatro expoentes, como os ligados ao direito do trabalho (que embora não sejam uma comunidade, possuem um posicionamento social em comum), às vítimas de um mesmo acidente (que mesmo podendo ter visões de mundo diversas, perseguem, em relação ao fato, objetivos comuns), aos acometidos por uma mesma doença na sua forma de tratamento (aplicando o mesmo quanto às vítimas de um acidente) e aqueles que envolvem minorias sociais (pois lidam, em via de regra, com a identificação do próprio grupo) (Vitorelli, 2024, p. 45-47).

Por fim, os litígios de difusão irradiada, ou litígios irradiados, são aqueles em que a lesão atinge a sociedade de modos, quantitativos e qualitativos, diferentes, capaz de criar subgrupos completamente divergentes, que não compõem uma comunidade, não possuem uma perspectiva social comum, não são atingidos na mesma forma ou intensidade, podendo apresentar entre os subgrupos visões divergentes ou antagônicas e, portanto, multipolar, pois os interesses não se opõem apenas ao réu, mas ao próprio grupo representado (Vitorelli, 2024, p. 47). O autor cita o exemplo de uma pedra arremessada a um lago, causando ondas mais intensas quanto mais próximo do ponto de impacto da pedra com a água e *arrefecendo* para as partes mais afastadas da queda (Vitorelli, 2024, p. 51).

Nesse tipo de litígio, "[...] deverá buscar dar protagonismo aos subgrupos que sofreram mais, em detrimento, se necessário, dos mais periféricos", tarefa árdua, visto que pode ser que grupos, mesmo que menos afetados, possam ter maior mobilização, seja por seu aspecto econômico ou por já estarem articulados há um certo período, além do risco de inércia do legitimado[79], direcionando sua atuação para os problemas mais fáceis ao invés dos problemas mais urgentes ou importantes para quem teve maior impacto (Vitorelli, 2024, p. 53).

[79] Sobre o legitimado, Arenhart pontua se seria possível afirmar que "[...] a vontade das pessoas que compõem o grupo, ou das pessoas que são ouvidas em nome da sociedade, traduz de fato a vontade metaindividual?" (2017, p. 744). Isso porque a atribuição da legitimação *ex lege* pode trazer noções descoladas da realidade, em que a pretensão deduzida, em muitas vezes, não represente o que a sociedade deseja ou necessita, sendo certo que, na tipologia atual dos direitos coletivos lato sensu e aqueles acidentalmente coletivos, há a discussão sobre a legitimidade da Defensoria Pública de postular sobre aqueles difusos e do Ministério Público sobre estes na sua fase de cumprimento de sentença, senão somente após o prazo anual, pelo viés do *fluid recovery* (liquidação coletiva), criando, na realidade, intenso debate jurisprudencial que desvirtua o foco da tutela coletiva para objeções que não foram idealizadas inicialmente (Arenhart, 2017, p. 744).

Tais tipos, global, local e irradiado, na visão de Vitorelli (2024, p. 53), não se relacionam com os clássicos conceitos tipificados no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, de difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Isso porque os aspectos individuais e coletivos podem ser comumente confundidos e mesmo os individuais homogêneos serem considerados como de caráter indivisível, ao contrário do que comumente se atribui a eles.

O autor cita o exemplo de uma recorrência na prática laboral, o caso de trabalhadores privados do uso de equipamentos de proteção individual. O mesmo problema pode ter caráter difuso, pois pode afetar a ocorrência de incapacidades laborais pelos seus acidentes, afetando a previdência social (patrimônio comum da solidariedade social), afeta os trabalhadores que compõem uma mesma base jurídica comum ou, ainda, em seu viés individual homogêneo, eis que os equipamentos são, no exemplo, individuais (Vitorelli, 2024, p. 55).

Na prática, como explica Vitorelli, tais conceituações em nada interferem no curso do processo, mas apenas servem como campo para debates doutrinários e jurisprudenciais, debates esses que criam obstáculos para a tutela do direito por criarem obstáculos estritamente processuais (Vitorelli, 2024, p. 55).

Ainda sobre os direitos transindividuais serem indivisíveis (Vitorelli, 2024, p. 39), Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 135-136) dão suporte ao rompimento deste paradigma. Apontam os autores que os litígios de difusão irradiada podem se combinar com litígios globais e locais, sendo recomendada a fragmentação da tutela coletiva.

À luz dessa premissa, cita-se o exemplo do desastre ambiental de Mariana: embora as ações coletivas estivessem reunidas em Belo Horizonte, mostrou-se mais vantajoso o deslocamento da competência para as localidades próximas ao evento.

Essa medida justifica-se pelos prejuízos acentuados de subgrupos específicos vinculados a esses locais, como os indígenas Krenak, os trabalhadores ribeirinhos e os pescadores, além de favorecer a produção da prova e a realização de autocomposições parciais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 135).

### 3.3.2 Características e elementos do processo estrutural

Quanto às características comuns aos processos estruturais, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 609) apontam como típicas, mas não essenciais: i) a multipolaridade; ii) a coletividade; e iii) a complexidade. Como características essenciais, entretanto, apontam: i) o problema estrutural; ii) a implementação de um estado ideal de coisas; iii) o procedimento bifásico e flexível; e iv) a consensualidade.

A multipolaridade, pelo que apresentam os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 609), seria típica dos processos estruturais, mas não necessária para que se classifique um processo estrutural. Isso porque seria possível que um litígio estrutural apresente apenas dois polos antagônicos e, ainda, mesmo que o processo seja multipolar[80] não seja ele estrutural.

Em decorrência disso, embora normalmente seja o litígio estrutural um litígio coletivo, os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 610) apontam que pode ser que ele esteja veiculado em uma demanda individual. O fator da múltipla incidência pode afetar tanto a esfera individual quanto a coletiva[81]. A apresentação de demandas individuais repetitivas também pode indicar um problema estrutural, como nos casos de fornecimento de medicamentos ou, ainda, num plano laboral, a repetição de demandas contra uma mesma empregadora (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 612).

Para estas demandas, o juízo poderia utilizar instrumentos processuais de adequação procedimental[82] ao pedido que veicule uma pretensão estrutural, como trazem os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 613) a possibilidade de provocação dos

---

[80] O Código de Processo Civil de 2015 prevê a possibilidade da ação de oposição, no art. 682. É possível, em campo teórico e abstrato, que um mesmo litígio (ainda que dividido em processos conexos) tenha mais de um polo de interesse e, mesmo assim, não seja estrutural.

[81] Os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 611) oferecem como exemplo um sujeito portador de deficiência ou com mobilidade reduzida que, com base aos direitos assegurados na Lei nº 10.098/2000, exija do Estado a implementação de políticas de mobilidade e acessibilidade. Embora o proveito seja coletivo, uma pretensão estrutural (controle de política pública inócua ou ineficiente) estaria veiculada numa pretensão individual. Neste sentido, pode-se tratar em campo hipotético de uma ação "pseudoindividual". É de se asseverar que a Ação Popular, embora um instrumento de tutela coletiva, possui no polo ativo um sujeito individual e não um legitimado coletivo, dando, ainda que em termos (tendo em vista ser ela uma típica ação coletiva), suporte à possibilidade de uma demanda estrutural em uma ação "individual".

[82] Existem mecanismos de flexibilização e adequação procedimental no próprio Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) e que poderiam ser utilizados quando se deparar com pedidos estruturais em ações individuais. Por exemplo, em um exercício abstrato, pode-se pensar que o juiz, ao notar um problema estrutural vinculado em uma pretensão individual ou até vinculado em uma pretensão coletiva, mas cujo pedido estrutural não foi formulado, poderia, de ofício, solicitar a participação de terceiros, na modalidade de *amici curiae*, conforme permissivo do art. 138 do CPC e, utilizando de elementos do processo estrutural, em papel de negociação entre as partes (prática incentivada no art. 3º, § 2º do CPC), formular acordo entre partes e terceiros sobre pedido ou relação jurídica que não foi deduzida no processo, como permite o art. 515, § 2º do CPC, formalizando tal acordo em título executivo judicial, com possibilidade de acompanhamento pelos legitimados coletivos (art. 82 do CDC, Lei nº 8.078/90), conforme possibilita o art. 139, X do CPC, sem a necessidade de se converter a ação individual em ação coletiva (dispositivo vetado, art. 333 do CPC). É bem claro ainda que a conversão do processo, de individual a coletivo, poderia atrasar a apreciação do pedido individual, tornando-se menos célere, embora mais efetiva, a apreciação do pedido de tutela realizado pelo autor individual. Ainda poderíamos pensar na possibilidade do uso do novo instrumento introduzido pela Lei nº 14.133 de 2021, o diálogo competitivo (art. 6º, XLII), em que a administração pública, visando a contratação de objeto (como descrito no art. 32, I da Lei nº 14.133/21) ou de serviços (interpretando de modo expansivo) inovadores, do ponto de vista tecnológico ou técnico, ou impossíveis de se obter sem a adaptação de soluções específicas e casuísticas. Nessa ótica, poderia em um processo estrutural, depois de definidas as balizas jurídicas e técnicas para a solução de determinado problema, realizar a contratação da execução privada na modalidade do diálogo competitivo, com a melhor solução que adequasse, de modo inovador, os objetivos e requisitos traçados dentro do processo estrutural. É uma ideia que, ainda que em abstrato, pode-se revelar útil para a nova tipologia processual que se apresenta cada vez mais presente ao Poder Judiciário.

legitimados para o ajuizamento da ação coletiva (art. 139, X do CPC), incentivo ao negócio processual para conversão da demanda individual em ação coletiva ou, estando em tribunal, a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR).

Por fim, a complexidade, embora típica, não é considerada como essencial na visão de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 613). Isso porque poderia um processo estrutural ter a solução clara do ponto de vista jurídico, mas complexa do ponto de vista fático, seja por envolver a reorganização de uma sistemática burocracia ou implicar em uma mudança cultural.

Em sentido contrário ao apresentado por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., Vitorelli aponta que "[...] todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado", embora a recíproca não seja verdadeira (2024, p. 69). Isso porque o policentrismo de interesses se sobrepõe, tendo em vista que os direitos são violados de modos diferentes e, por consequência, os subgrupos possuem interesses diversos exigindo, necessariamente, uma medida estrutural.

> É em virtude dessas características que surge a necessidade de alteração do funcionamento da estrutura. A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido. (Vitorelli, 2024, p. 70).

É nesse sentido que se aponta que todo processo estrutural é, necessariamente, um litígio irradiado (embora a recíproca não seja verdadeira) e, por consequência, multipolar, coletivo e complexo[83] (Vitorelli, 2024, p. 72).

Quanto as características apontadas como essenciais por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 609), como já apontado, tem-se: i) o problema estrutural; ii) a implementação de um estado ideal de coisas; iii) o procedimento bifásico e flexível (tratado no tópico a seguir); e iv) a consensualidade.

[83] Vitorelli ainda apresenta outras duas possíveis classificações, como o modo centrípeto, "[...] em que as pessoas que se encontram próximas ao centro da sociedade sofrem efeitos muito intensos em decorrência do dano, mas esses efeitos declinam rapidamente quando o foco afasta do centro" e centrífugo, "[...] que se caracterizam pela distribuição de efeitos de modo mais uniforme na sociedade, reduzindo-se gradualmente quando se dirige a observação da periferia" (Vitorelli, 2024, p. 72-73), e também as características nucleada e não nucleado, a depender do quão populoso é o subgrupo central de afetação do dano (Vitorelli, 2024, p. 73), citando os desastres de Mariana e Brumadinho como exemplo, sendo aquele um "litígio irradiado centrífugo não nucleado", pois são muitos subgrupos e dispersos entre si, enquanto esse é um "litígio irradiado centrípeto nucleado", com menos vítimas, mas que um subgrupo representa uma proporção razoável do dano total provocado pelo desastre (Vitorelli, 2024, p. 74).

Os dois primeiros itens, o problema estrutural e a implementação de um estado ideal de coisas, estão intimamente ligados. Segundo os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

> 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). (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 602).

A ideia do problema estrutural, segundo os autores citados, passa pela noção de um estado de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita e, mesmo quando o for, "[...] não se confunde, ele mesmo, com as situações ilícitas que dela advêm" (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 602). Esta noção, pelo que se conclui[84], se desvincula de uma ideia de ter de se declarar um estado inconstitucional, inconvencional, ilícito ou antijurídico de coisas, mas necessita apenas que se faça a análise se aquele estado de coisas é o considerado como ideal[85].

O conceito de problema estrutural, como trazido pelos autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., é substituído por Edilson Vitorelli, pelos litígios estruturais. Na visão do autor:

> Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou

[84] Os autores inclusive pontuam que a "[...] dissolução de uma sociedade ou o fechamento de uma unidade fabril podem configurar um problema estrutural", fundamentando que o problema estrutural nem sempre se vinculará ou terá origem em um ato ilícito (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 604). Vitorelli (2024, p. 66), critica este ponto, aduzindo que embora o processo falimentar não possua medidas de carga estrutural, o processo da recuperação judicial pode ter tais medidas. Isso porque há um "[...] empreendimento comum, com interesses policêntricos, relativamente à preservação da atividade empresarial e ao pagamento das suas dívidas". É justamente neste ponto que Vitorelli traz que "todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado", com multiplicidade de interesses e diferentes graus de afetação dos subgrupos envolvidos (Vitorelli, 2024, p. 69), como no caso de uma recuperação judicial, embora os subgrupos dos trabalhadores, dos credores, dos sócios, possam ter um interesse semelhante (a continuidade da vida jurídica daquela empresa), podem entender modos diferentes de alcançar tal objetivo.

[85] Pertinente comentar que no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 698, o Supremo Tribunal Federal decidiu na *ratio decidendi* do voto vencedor do Ministro Luís Roberto Barroso, embora não conste da ementa do julgado, que um dos parâmetros de harmonização para o controle judicial de políticas públicas seria a constatação da "[...] ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público" (Silva; Costa, 2024, p. 358), o que se demonstra contrário, portanto, a conclusão de que um problema estrutural não se assentaria na noção de ilícito (ou antijurídico). Segundo o que se interpreta destas interlocuções, o método adequado para o controle judicial de políticas públicas seria pelo processo estrutural, este que vincula um problema estrutural, problema esse que deve carregar em si, um estado de desconformidade que possui, necessariamente, um estado inconstitucional, inconvencional, ilícito ou antijurídico de coisas em virtude de uma ausência ou grave deficiência do serviço público, motivado, necessariamente, em uma interpretação estritamente restritiva, pela inércia ou morosidade excessiva.

> perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro (Vitorelli, 2024, p. 65).

A origem deste litígio não pode ter como fundamento um ato único e preciso no tempo. Isso porque ele é resultado de uma progressão amorfa do "[...] próprio modo como uma determinada estrutura opera", "[...] incompatível com os direitos do grupo social que com ela interage" (Vitorelli, 2024, p. 65). Trata-se de uma junção de diversos atos, omissões, práticas ou políticas que, isoladamente, poderiam até ser ditas lícitas ou não ilícitas, mas, quando considerado o todo, apresentam-se como uma situação sistêmica de violação de direitos (Vitorelli, 2024, p. 65).

Tal litígio estrutural, embora possa ser mais perceptível em estruturas públicas, também pode se desenvolver em instituições privadas, sejam aquelas que prestam serviços públicos ou aquelas que, mesmo integralmente privadas, prestam serviços essenciais à vida em sociedade, não podendo ser simplesmente eliminadas, inclusive asseverando que: "No século XXI, a vida das pessoas é talvez mais impactada por conglomerados empresariais do que pelo Estado" (Vitorelli, 2024, p. 66).

Para além do problema ou litígio estrutural e o estado de desconformidade, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 614) apontam como fatores essenciais ao processo estrutural a flexibilidade e a consensualidade. Asseveram os autores que "[...] 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" (2023, p. 615). Em razão disso, o procedimento não poderá ser rígido, isto é, com a aplicação rígida das regras pertinentes ao cumprimento de sentença, podendo-se utilizar do instrumento do *standard* do processo falimentar (o que se trata mais adiante), ou ainda com a rigidez das regras da congruência objetiva, estabilização objetiva da demanda, participação de terceiros, atipicidade dos meios de prova, cooperação judiciária etc. A consensualidade, lado outro, permitirá o ajustamento de negócios processuais sobre os pontos acima elencados (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 615).

A regra da congruência objetiva externa, que exige correlação entre pedidos e a sentença (art. 141 c.c. art. 492 do Código de Processo Civil), deverá ser mitigada, a fim de permitir ao julgador (que assume muito mais um papel de conciliador e mediador nos litígios estruturais) libertar-se das "amarras dos pedidos das partes" e, ainda, alterar o objeto discutido,

com a mitigação da regra da estabilização objetiva da demanda[86] (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 629). Isso porque nem sempre é possível de se antever, já no libelo propedêutico, todas as nuances e circunstâncias que esbarrarão no curso da demanda estrutural, sendo certo que, em muitas oportunidades, isso somente se torna aferível no curso do processo[87] (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 629).

Em virtude destes dois fatores de flexibilidade, a mitigação das regras da estabilização objetiva e da congruência objetiva externa, poderia o autor formular pedido genérico que seria interpretado de acordo com a boa-fé (art. 322, § 2º do CPC), como por exemplo, que "[...] providencie garantir a vida, a integridade física e a dignidade da população carcerária de determinado estabelecimento prisional" (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 630) ou, ainda, mesmo que formulado pedido estrito, ser este interpretado de forma ampliativa, de acordo com o "núcleo da pretensão" (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 631).

Para a assunção da flexibilidade, é preciso, sob pena de banalização dos valiosos institutos em comento, que seja muito difícil ou impossível ao autor fixar, desde o início, o pedido certo e determinado e, ainda, que o juízo atenda ao "núcleo da pretensão", não desviando a ação estrutural para outras solicitações não formuladas ou que não envolvam, de fato, o cerne do pedido (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 631).

Sob ainda os preceitos da flexibilidade e da consensualidade, existem fatores que seriam realçados no processo estrutural. O primeiro diz respeito às novas formas de participação no processo, como *amici curiae* e a realização de audiências públicas, de forma a garantir a

[86] Uma questão a ser explorada e refletida em outros campos de debate é dos limites em que a consensualidade poderá ser exigida das partes. Em tese, no caso de controle judicial de políticas públicas, poderia o ente público discordar do reconhecimento do problema estrutural ou, ainda, mesmo que reconhecido, discordar de negociar medidas estruturais ou até mesmo de se colocar como participativo na construção das medidas a serem implementadas. Neste ponto, em análise das capacidades institucionais, questiona-se se há um limite em que poderia o juízo, ao notar situações como essa, sopesar os princípios da boa-fé, da cooperação e também da ampla defesa e do contraditório, a fim de impor medidas coercitivas para participação "forçada" do processo estrutural.

[87] É importante sugerir, neste ponto, que seria possível, em abstrato, o ajuizamento da ação de produção antecipada de prova (art. 381 do CPC), de modo a dar fundamento ao autor da demanda estrutural maiores subsídios para apontar, desde o início, o estado de coisas que se pretende ajustar com o processo estrutural. Nada obstante os possíveis instrumentos já tipificados dos legitimados coletivos, como no caso do Ministério Público com o Inquérito Civil (art. 8º, § 1º da Lei nº 7.347/85), caso admitamos a possibilidade de ser veiculada uma pretensão estrutural em uma demanda individual (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 610), também devemos, por coerência lógico-processual, permitir que seja possível o ajuizamento de uma ação de produção antecipada de provas pela via individual (ou coletiva, por aqueles que, mesmo legitimados coletivos, como as associações) para a obtenção frente aquele que se pretenderia se opor uma demanda estrutural (Estado ou instituições privadas) de informações que subsidiem o reconhecimento do problema ou litígio estrutural. Outras questões irão adentrar à equação do devido processo legal neste caso, como, por exemplo, a eventual participação de legitimados coletivos intimados de ofício pelo juízo (art. 139, X do CPC) para que auxiliem na obtenção da prova (art. 381, III do CPC), promovam a conciliação ainda na fase pré-processual ou extrajudicial (com o Termo de Ajustamento de Conduta – art. 382, II do CPC), na conclusão da demanda, com o ajuizamento da ação coletiva ao invés do autor individual, entendendo que os representantes coletivos possuem maior *expertise* e conseguirão, em tese, promover maior diálogo institucional entre os múltiplos interesses envolvidos no litígio estrutural.

legitimidade democrática das decisões tomadas pela soma de vozes dos inúmeros atores e grupos que sejam atingidos pela reformulação do estado ideal de coisas.

Importante comentar que esta participação poderia se dar de maneira voluntária ou ainda de ofício pelo juiz, de modo a encontrar os representantes adequados (art. 4º, II da Recomendação nº 76/2020 do Conselho Nacional de Justiça). A divulgação do ajuizamento da ação estrutural pela internet torna-se possível e, em certa medida[88], aconselhável.

Para além da discussão da construção do diálogo no *ciberespaço*, Pierre Lévy (2015, p. 59) diz que os problemas atuais se traduzem em múltiplas formas de litígios coletivos, para os quais "[...] ninguém possui solução simples e definitiva para resolvê-los", necessitando de um amplo espaço de negociações entre muitos atores, de culturas e interesses que, a curto prazo, são heterogêneos.

Necessitaríamos da "[...] mobilização de uma grande variedade de competências e o tratamento contínuo de enormes fluxos de informação", a qual é "torrencial", de modo que "[...] o hiato entre o caráter diluviano dos fluxos de mensagem e os modos tradicionais de decisão e orientação faz-se cada vez mais evidente" (Lévy, 2015, p. 59).

Para além da "ágora virtual"[89], o "[...] uso socialmente mais rico da informática comunicacional", o autor traduz a necessidade de uma "[...] verdadeira socialização das resoluções de problemas, em vez de seu tratamento por instâncias isoladas" (Lévy, 2015, p. 60).

---

[88] Diz-se "em certa medida" tendo em vista que a multiplicidade de atores e, na prática, multiplicidade de "petições" podem trazer ainda mais morosidade na construção das medidas estruturais e no desenvolvimento da decisão justa de mérito. Assim, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 633) sugerem a possibilidade de se delimitar o centro de atuação permitido a cada sujeito ou, ainda, a eleição de um "porta-voz" do subgrupo envolvido na disputa. Em um plano abstrato, as sugestões apontadas pelos autores apresentam, de certo modo, um possível problema em caso de desacordo dos próprios integrantes do subgrupo envolvido (conflituosidade), podendo integrantes de um mesmo subgrupo discordar das manifestações de seu porta-voz, gerando outra disputa sobre quem seria o representante mais adequado dentro de um mesmo coletivo e, ainda, pela capilaridade que possuem os litígios estruturais (como uma teia de aranha, exemplo ofertado por Vitorelli), é difícil delimitar a esfera de atuação de cada um dos atores envolvidos, sendo certo afirmar que os grupos e, por conseguinte, as disputas se entrelaçam, podendo haver ainda mais disputas para além do núcleo central da pretensão estrutural.

[89] O termo "ágora virtual" traduz que, na visão do autor, seria pertinente, para o "[...] tratamento cooperativo e paralelo das dificuldades, a criação de ferramentas inteligentes de dados, com navegação por dados, filtragem, simulação de sistemas complexos e observação recíproca de grupos, em que as técnicas de construção interativa e de visualização de espaços emergentes significariam caminhar em um melhor sentido para a coletividade. Somente se admitiria o progresso explorando as novas ferramentas de comunicação, em que a democracia caminharia no sentido da inteligência coletiva, construindo uma finalidade útil, no sentido social, e criaria entusiasmo entre os administradores do *cyberespaço"* (Levy, 2015, p. 60). Não se pretende adentrar nem examinar a constituição, criação ou validade do modelo de democracia baseado no *ciberespaço*, embora possa se cogitar sua validade e bom proveito para os litígios coletivos, especialmente quando observado o efeito concreto de publicidade para os direitos de desestabilização, em que "[...] funcionários públicos que tentam reformar suas instituições podem descobrir que podem capitalizar a publicidade para mobilizar apoio para seus esforços" (Sabel; Simon, 2004, p. 1077), podendo ser o *ciberespaço* um espaço útil para o debate e incentivo às reformas estruturais, com ampla participação popular, mesmo sem ser, tipicamente, partes no processo ou se manifestarem formalmente nele ou, ainda, como desenvolve Vitorelli (2024, p. 281), um importante meio de propagação de informação, de modo fácil e barato, como em redes sociais como *Telegram, Instagram* ou *WhatsApp*, e de colheita de dados, de forma meticulosamente metodológica por meio de *Google Forms*, formas de participação diferentes das concebidas

A atipicidade dos meios probatórios, como a colheita de informações por amostragem, estatística, indiciária ou outras que se mostrem suficientes, à luz do contraditório e da ampla defesa, seria importante para demonstrar toda a extensão e pormenores do problema estrutural (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 634).

Na mesma linha, a atipicidade das medidas executivas, com a substituição do método impositivo pelo método dialético (art. 139, IV c.c. art. 536, § 1º, todos do Código de Processo Civil), pela criação de entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 634)[90]. A criação das assessorias técnicas independentes, previstas no art. 12-C, VII da Lei nº 14.750/2023 foi apontada pela doutrina com o objetivo de "[...] superação dos óbices de acesso à justiça e à participação direta dos atingidos", de forma parcial para os atingidos do problema "[...] na medida em que atuam para os atingidos, a quem cabe, de forma livre e autônoma, a sua escolha" (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022, p. 226-228).

> É visando à superação dos óbices de acesso à justiça e à participação direta dos atingidos que se insere o modelo das assessorias técnicas independentes, ou ATIs, que são organizações a serem contratadas pelos agentes causadores do dano para atuação em conjunto com os grupos atingidos, fornecendo-lhes apoio para defesa de suas demandas. Essa assessoria assume feições interdisciplinares que transcendem o âmbito jurídico, compreendendo atividades de mobilização, comunicação, acesso e sistematização de informações, elaboração e interpretação de documentos técnicos, facilitação de reuniões e de procedimentos de tomada de decisão, dentre outras funções a serem acordadas com a própria comunidade atingida. (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022, p. 226-228).

Estas novas formas de participação de terceiros, inclusive terceiros criados especialmente a partir do conflito como nos casos das assessorias técnicas independentes ou da Fundação Renova (entidade que foi responsável pela mobilização para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG[91]), podem dar um

---

tradicionalmente, como audiências públicas, o que inclusive é citado como possibilidade no Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência como um importante fator de "fortalecimento institucional de suas relações com a sociedade", aconselhável e recomendado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através dos Macrodesafios do Poder Judiciário, na perspectiva Sociedade (Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026), dentre eles, o fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a Sociedade, com a "[...] adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos" (TST, 2024, p. 192).

[90] Citam os autores as *claim resolution facilities*, com os exemplos da Fundação Renova e até a contratação pelo grupo OI para a criação de uma plataforma digital a fim de viabilizar a mediação com os credores em todo o país.

[91] Com a assinatura do Novo Acordo do Rio Doce em 25 de outubro de 2024 (homologado pelo Supremo Tribunal Federal em novembro de 2024), a Fundação Renova foi extinta e entrou em processo de liquidação.

tratamento contínuo e abrangente, com vários segmentos técnicos, para os subgrupos envolvidos, sem, necessariamente, ter de provocar o Judiciário para a tomada de qualquer decisão (art. 69, I do CPC).

O fortalecimento da cooperação judiciária (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 636), com a centralização de processos repetitivos (art. 69, § 2º, VI do Código de Processo Civil), diminui o risco de decisões conflitantes que possam atrapalhar o andamento do processo estrutural e garante isonomia processual e a cooperação judicial com a delegação de atos processuais de órgãos hierarquicamente superiores a outros inferiores, mesmo que não sejam a eles vinculados[92].

Por fim, a adoção do trânsito de técnicas previstas no Código de Processo Civil possibilita a concessão de tutelas provisórias, o fracionamento da resolução do mérito e as demais medidas já comentadas (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 636).

### 3.3.3 Cumprimento de medidas estruturais: bifásico, em cascata ou cíclico em espiral

Passada a análise acima, importa examinar a forma de liquidação e cumprimento das medidas estruturais, sejam elas existentes via acordo e consensualidade ou também por via de sentenças estruturais.

A existência de uma medida estrutural denota, necessariamente, pelo todo já demonstrado, uma revisitação aos institutos da coisa julgada, das regras da congruência objetiva externa e também da estabilização objetiva da demanda. Diversos autores examinam o modo mais adequado de realizar o cumprimento de uma medida estrutural, existindo atualmente três modelos que se destacam na doutrina majoritária, como os modelos do *standard* falimentar de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., o modelo de decisões em cascata de Sergio Cruz Arenhart e o modelo em espiral de Edilson Vitorelli.

Como dito, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 609), apontam como característica essencial do processo estrutural o procedimento bifásico, com forte marco ao *standard* falimentar, caracterizado por duas fases. A primeira fase seria a de constatação do

[92] Como aconteceu em *Brown II* delegando a execução das *structural injunctions* aos juízos de origem, como visto e também citado pelos autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 637), no caso da ADPF nº 347, que reconheceu o sistema carcerário brasileiro como um "Estado de Coisas Inconstitucional" devido à violação massiva de direitos humanos, superlotação e insalubridade, em que o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, "m" da Constituição Federal) delegou aos juízes da execução penal a função de concretizar a sua decisão, com diretrizes gerais e garantindo o poder de fiscalização.

estado de desconformidade, findando-se com a decisão estrutural que estabeleça a meta a ser atingida, e uma segunda, que seja de implementação da meta estabelecida (p. 616).

A primeira fase, dedicada à constatação do problema ou litígio estrutural, detém peculiaridades, como a diferenciada instrução probatória (por amostragem ou estatística), flexibilidade da regra da congruência objetiva externa (com a possibilidade de alteração do pedido do autor) e a abertura do processo à participação de terceiros, sejam elas pelas modalidades litisconsorciais (assistência etc.) como interessados (*amici curiae*) ou ainda como *experts* do juízo (por exemplo nos casos em que se discuta o trabalho infantil, a utilização do sistema de rede e aqueles que possam contribuir na percepção da extensão do problema estrutural e na formação da solução) (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 616-617).

A segunda fase, no entanto, que visa a implementação da meta já definida de forma genérica na primeira fase, pode ser precedida por uma liquidação estrutural, com a reorganização dos meios e dos modos em que deve ser balizada a atuação judicial com as medidas estruturais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 618). Nesta segunda fase, três requisitos são apontados pelos autores, tais como: i) O tempo, o modo e o grau de reestruturação a ser implementada; ii) o regime de transição, conforme art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei nº 4.657/42); e iii) a forma de avaliação ou fiscalização permanente das medidas estruturais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 618).

Quanto ao primeiro requisito desta segunda fase, apontam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 618) que o tempo é um fator determinante, tendo em vista que a implementação de um estado ideal de coisas demora a se consolidar, muito embora seja possível a adoção de medidas urgentes. No que se refere ao modo, é possível que o próprio juiz assuma a gestão da reestruturação ou, ainda, promova a nomeação de um administrador judicial[93] (art. 99 da Lei nº 11.101/2005; art. 107, § 2º da Lei nº 12.529/2011).

No que tange ao grau de reestruturação, essa variável se define tanto pela gravidade do estado de desconformidade quanto pela devida deferência às capacidades institucionais dos atores envolvidos para promover a reforma. Sob essa ótica, privilegia-se a construção de soluções consensuais no desenho de políticas públicas, lógica aplicável também à reorganização de atividades privadas de caráter essencial (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 622). Neste sentido, pondera Eduardo José da Fonseca Costa:

[93] Debate parecido que se teve no *Brown I*, em que foi sugerido nomear um *special master* para ouvir as provas e supervisionar os distritos escolares (Fernandes, 2025, p. 143).

> Para Hans Kelsen, os ordenamentos jurídicos estatais apresentam duas formas de sanção: a pena e a execução civil. Numa implantação judicial cooperativa de política pública, todavia, a noção de execução civil ganha contornos outros. Aqui, prepondera o consenso [execução exlética], não a coerção [execução dialética]. A sanção-execução não é imposta de maneira propriamente forçada [solução vertical], mas por meio de um cronograma estabelecido entre as partes [solução horizontal], que substitui um sem-número de medidas coercitivas de natureza retaliatória. Isso lembra bastante a *poiné* da Grécia Antiga (palavra de que derivam *pain* em inglês e *poena* em latim): tratava-se de uma composição pecuniária pactuada entre os envolvidos [solução horizontal], que substituía a vingança privada [solução vertical] e servia compensatoriamente para honrar o morto. Como se nota, ao contrário do que se pode imaginar, as soluções dos problemas jurídicos da chamada 'pós-modernidade' não precisam ser inéditas e decorrer de uma 'hipercriatividade institucional alternativa'. As sanções negociadas são um exemplo disso. Talvez as soluções mais apropriadas para os confusos dias de hoje estejam no passado. Afinal, ele costuma estranhamente repetir-se. (Costa, 2016, p. 132)

Inclusive neste ponto, as conotações do direito de desestabilização[94] e o papel do Poder Judiciário para um assíduo negociador (*stakeholder negotiation*) tomam ainda mais importância. Necessita o juízo retirar-se do encargo de "apenas" declarar o direito (*da mihi factum, dabo tibi ius*) para tornar-se um ponto de respeito e negociação entre as partes, com o compromisso público de todas as partes envolvidas para se alcançar a mudança, com a interposição de um regime de regras contínuas e provisórias (*rolling-rule regime*) (Sabel; Simon, 2004, p. 1068).

O regime de transição, segundo requisito apontado no modelo de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 624) é importante na medida que se "[...] busca implementar uma transição entre estados de coisas".

Em terceiro, quanto à forma de avaliação ou fiscalização permanente das medidas estruturais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 625), os autores sugerem a possibilidade de criação de um comitê ou a nomeação de um gestor provisório, além da possibilidade de entrega de relatórios periódicos, audiências periódicas com oitiva de testemunhas e realização de inspeções judiciais.

Sobre tal modelo, Edilson Vitorelli tece pertinentes críticas focadas entre três pontos centrais (2022, p. 292). A primeira crítica que se faz é pela manutenção da cisão clássica entre processo de conhecimento e processo de execução. Segundo o autor, é contraindicado pela experiência estrangeira que o juízo limite a cognição à primeira fase: "[...] é importante que o juiz mantenha aberta a esfera cognitiva durante a etapa de implementação, não apenas

[94] Conceito explicado no tópico "4.1.1.".

para decidir sobre a sua metodologia executiva, mas também para, se for o caso, rever a decisão original" (Vitorelli, 2022, p. 292).

A segunda crítica para o modelo proposto deriva de que, segundo a lógica das fases (primeira para constatação do estado de desconformidade, findando-se com a decisão estrutural que estabeleça a meta a ser atingida, e a segunda, para a implementação da meta estabelecida), seria possível definir desde já o estado ideal de coisas. Isso porque "[...] as decisões sobre políticas públicas, tanto na esfera judicial quanto na esfera política, decorrem, inevitavelmente, das constrições que as cercam" (Vitorelli, 2022, p. 293), ou seja, dentre o escopo de discricionariedade e das análises de capacidades, é possível que um desenho inicialmente traçado se torne impossível de ser praticado ao longo do tempo (elemento essencial para a implantação do estado ideal de coisas).

Em terceiro, se as políticas públicas são dinâmicas, é possível que a constatação realizada na primeira fase se torne obsoleta ou até mesmo refutada ao longo da fase de implantação. Segundo Vitorelli (2022, p. 293), "[...] é possível que o diagnóstico original se mostre insuficiente, excessivo e equivocado".

> Em outras palavras, não há como ter clareza sobre o diagnóstico do litígio estrutural e sobre os limites e possibilidade de intervenção na realidade de maneira prévia e isolada das medidas de implementação. Se é verdade que o diagnóstico cria uma pauta de implementação, a implementação desdiz e condiciona a precisão do diagnóstico. (Vitorelli, 2022, p. 295)

O modelo de Arenhart, das decisões ou provimentos em cascata[95] (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2023, p. 495), também se mostra relevante na medida em que traz a necessidade de reanálise do impacto contínuo das políticas adotadas no regime de transição:

> Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão normalmente, mais genérica, abrangente e quase 'principiológica', no sentido de que terá como principal função estabelecer a 'primeira impressão' sobre as necessidades da tutela jurisdicional outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da 'decisão-núcleo', ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se repetirá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar,

[95] Vitorelli critica a expressão "cascata" pelo seu sentido de fluidez (único sentido) e, consequentemente, não permite a compreensão integral do conceito quanto à possibilidade de "[...] idas e vindas de um processo que pretende intervir sobre uma vertente da realidade que é fluída, como são os litígios estruturais" (Vitorelli, 2022, p. 295).

> da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2023, p. 495).

Essa imposição de decisões judiciais de maneira gradual, com seus impactos sentidos de forma gradativa na sociedade implica, necessariamente, a solução de problemas que não foram previstos anteriormente, ou até mesmo surgidos em decorrência da ulterior decisão judicial. É uma constante revisão do quadro de desconformidade para o restabelecimento das medidas estruturais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 627).

Inclusive, citam os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2023, p. 628) que o art. 493, do Código de Processo Civil já prevê a possibilidade de "ampliação do *thema in decidendum*", podendo ser aplicado à luz da inevitável flexibilidade que é inerente aos processos estruturais.

Sobre o modelo em comento, Vitorelli (2022, p. 296) esboça a crítica de que pode ser possível "[...] agregar algo mais a essa concepção". Isso porque não haveria "[...] um guia sobre o método para se desenvolver essa cascata de decisões" e tal relegação ao juízo poderia resultar na aplicação do procedimento comum do Código de Processo Civil, o que seria desaconselhável à luz da flexibilidade intrínseca e a releitura de institutos clássicos.

Vitorelli (2022, p. 296) propõe o procedimento estrutural como um modelo "cíclico em espiral". O autor pontua que os temas em construção no processo estrutural precisam ser vistos e revistos à luz da implementação gradual das medidas, sendo possíveis até mesmo recuos, mas avançando à medida que os estados de transição se consolidam. Pontuam-se seis fases essenciais e características desse procedimento:

> i. a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
> ii. a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
> iii. a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
> iv. a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
> v. a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e,
> vi. a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, o que significa, no contexto do processo estrutural, até que seja obtido o resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito. (Vitorelli, 2022, p. 297).

Esse procedimento permitiria a análise contínua e a revisão tanto das medidas já implementadas quanto daquelas que ainda hão de ser adotadas. Um ponto importante que se compreende a partir da análise dessas etapas é que a consensualidade não deve, necessariamente, estar presente em todos os momentos, haja vista que a implementação do plano pode ser realizada de forma compulsória, conforme se observa na terceira fase do rito[96].

Para a implementação de cada uma das fases, pondera Vitorelli pela possibilidade do uso de técnicas processuais.

A primeira técnica é a de concessão de tutela provisória estrutural (Vitorelli, 2022, p. 297), de modo a permitir a implementação imediata de medidas urgentes ou evidentes[97]. Além disso, permite-se a elaboração do plano estrutural e sua execução de forma concomitante à instrução probatória. Assim, à medida que se executa o plano, poderiam ser colhidas provas que seriam levadas em conta na sentença, gerando riscos menores de ineficácia da medida estrutural em virtude da alteração temporal do estado de coisas.

Outra técnica possível é a de audiências mistas de autocomposição, instrução e decisão (Vitorelli, 2022, p. 298), em que seja possível a busca ao consenso na mesma medida que se produza provas e, ainda, se profira decisões.

Nesse ato poderiam ser implementadas medidas como: i) a alteração da produção de provas e a apresentação da contestação (art. 139, VI do CPC)[98]; ii) saneamento processual, caso já apresentada contestação[99], com a apresentação das partes para esclarecer suas alegações (art. 357, § 3º do CPC); iii) intimação dos gestores públicos, especialistas técnicos e dos

---

[96] Este ponto dialoga com os direitos de desestabilização já apresentados. Isso porque pode ser que determinado status quo seja imune aos mecanismos políticos de mudança (Sabel; Simon, 2004, p. 1062), ou seja, a vontade negocial do ente violador estaria severamente comprometida. Entretanto, mesmo que assim o seja, imposto de forma compulsória, não se exime dos debates a respeito da capacidade institucional, isto é, a capacidade do Poder Judiciário de formular e implementar a melhor forma política de adequação e funcionamento da política pública, eis que não é da natureza do Poder Judiciário analisar orçamento (Lunardi, 2019, p. 101) ou, ainda, a visão macroscópica da execução de uma política pública, ainda que ineficiente.

[97] O autor não pontua de forma clara se esta tutela provisória pode se dar de forma antecipada ou incidental, nem mesmo a possibilidade de sua revogação em sentença, caso não seja nela confirmada. Ainda não se pontua se as medidas "urgentes ou evidentes" são aquelas trazidas no art. 300 e art. 311, ambos do CPC, respectivamente. Importante observar, de igual modo, como poderá ser realizado o contraditório em tais tutelas provisórias. Ainda, para o cumprimento das tutelas provisórias, se aplica o regime de cumprimento provisório de sentença (art. 520 do CPC) e, assim o sendo, em abstrato, é necessário refletir, na hipótese de a ação estrutural se dar pela via do processo individual e não coletivo (hipótese aceita por parte da doutrina), como ficará a necessidade de caução para eventuais atos de alienação, caso ocorram prejuízos que decorram do cumprimento da medida (ou na hipótese do dano processual do art. 302, I do CPC).

[98] O que é comum, inclusive, na prática previdenciária nos juizados especiais, onde primeiro se realiza a perícia judicial para depois a autarquia previdenciária apresente contestação.

[99] Necessário pontuar a eventual necessidade de réplica, ainda mais se tratando de um litígio multipolar, onde diversas fontes poderão impugnar, em seu modo particular, eventuais alegações de fatos impeditivos, extintivos ou modificativos do direito do autor, na forma do art. 350 do CPC.

representantes dos subgrupos afetados para que sejam ouvidos em juízo e, inclusive, afetos à regra geral de boa-fé[100] (art. 6º c.c. art. 80, II do CPC); iv) a possibilidade da realização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) parciais ou totais; v) a participação do juiz como um conciliador na busca de soluções negociadas (*multiple stakeholder*).

Por fim, a eventual concessão de decisões parciais de mérito estrutural (Vitorelli, 2022, p. 302), com a divisão das etapas estruturais, possibilitando o cumprimento imediato e independente de caução (diverso da tutela provisória estrutural caso o autor não seja ente público[101]).

Tais decisões, segundo o autor, devem focar questões gerais, como a responsabilidade do réu pelo litígio e pela solução[102], deixando ao encargo de decisões provisórias as medidas específicas de reparação[103]. Nesta medida, a decisão final do processo de conhecimento se aproximaria da decisão final do processo executivo, em que se declararia que o problema estrutural foi solucionado (Vitorelli, 2022, p. 303).

### 3.3.4 Projeto de Lei do Processo Estrutural – Projeto de Lei nº 3, de 2025

De forma recente e ainda de incipiente debate na doutrina, surgiu o Projeto de Lei nº 3, de 2025, que visa disciplinar "as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais" (Brasil, 2025).

---

[100] Pensado e trabalhado à luz do princípio da confidencialidade da mediação (art. 2º, VII da Lei nº 13.140/15), caso estas audiências fossem, unicamente, de conciliação e mediação.

[101] Isso porque como o próprio autor assevera, é inexigível a caução para o cumprimento de tutelas provisórias cujo exequente é ente público, "[...] uma vez que o Estado é, por definição, solvente para arcar com os eventuais prejuízos que decorram do cumprimento da medida" (Vitorelli, 2022, p. 298). Ponto de atenção deve se ter quando o processo estrutural, mesmo com o ente público no polo ativo, se versar sobre a interferência em atividades privadas. Neste ponto, pode ser que eventuais custos com o prejuízo provocado por uma tutela provisória estrutural revogada ou não confirmada em sentença recaiam sobre o orçamento público de forma agressiva ou não prevista nas diretrizes orçamentárias. Pode ser que o impacto de eventual prejuízo em unidades administrativas menores seja bastante severo para a balança arrecadatória, caso o prejuízo tenha sido provocado em grandes empresas.

[102] Questiona-se se seria possível, em um plano abstrato, a revisão desta decisão *a posteriori*, com fundamento ao art. 505, I do CPC. Isso porque as relações debatidas no processo estrutural possuem um aspecto de avanço que "[...] não é linear, uma vez que há possibilidade de serem necessários recuos e revisões de providências anteriormente determinadas" (Vitorelli, 2022, p. 296), ou seja, pode ser que no curso do processo sobrevenham alterações circunstanciais no estado de fato ou de direito, provocando uma instabilidade da coisa julgada (inerente à decisão parcial de mérito do art. 356 do CPC).

[103] À primeira vista, recai-se em um problema lógico se as decisões provisórias poderiam ser determinadas antes mesmo das decisões parciais de mérito, isto é, se mesmo antes da declaração de responsabilidade do litígio e pela sua solução, poder-se-ia determinar a execução coercitiva ou compulsória de alguma medida provisória que, por definição, é precária e pode ser revogada ou alterada a qualquer momento.

O projeto dispõe, de forma expressa, pela impossibilidade de lidar com problemas estruturais de forma estrutural em processos individuais[104], além de colocar o problema estrutural como elemento essencial para a aplicação do processo estrutural. O projeto de lei elenca como características do problema estrutural:

> I - multipolaridade;
> II - impacto social;
> III - prospectividade;
> IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;
> V - complexidade;
> VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e
> VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (Brasil, 2025).

No projeto de lei se definiu como normas fundamentais: i) a consensualidade, boa-fé e cooperação; ii) técnicas que compatibilizem a tutela do direito e a análise das capacidades institucionais, inclusive dos impactos orçamentários e financeiros, atribuição dos poderes e os agentes tomadores de decisão; iii) diálogo institucional; iv) participação de grupos afetados, com tratamento isonômico das partes; v) publicidade e transparência; vi) flexibilidade processual, observado o contraditório; vii) ênfase em medidas prospectivas e objetivas; viii) oralidade e instrumentalidade das formas (Brasil, 2025). Entre os pontos do projeto, destacam-se cinco medidas essenciais.

A primeira, a consensualidade (priorizada no art. 10), tanto no reconhecimento do litígio estrutural[105] (art. 6º), quanto na possibilidade de alteração consensual no objeto da atuação estrutural (art. 7º, § 1º), na aplicação de técnicas processuais (art. 8º) e na elaboração e homologação da versão final do plano.

Inclusive, após a análise das questões alegadas pelo réu e produzidas no processo, o juiz dirigirá (verbo indicativo no futuro do presente) às partes para a elaboração do plano, denotando, novamente, o caráter precipuamente negocial (art. 9º).

Em segundo, a participação de terceiros, com a possibilidade da intimação de terceiros, seja de outros legitimados coletivos, de representantes de grupos impactados e/ou

---

[104] Ainda se permitindo, a princípio, as ações "pseudoindividuais" e paliativas, como nos casos de fornecimento de vagas em creche, com a análise individual dos pedidos. Pode-se interpretar que a indicação no art. 5º, § 6º, de que o juízo deve oficiar os legitimados coletivos ao analisar "litígio estrutural em processos individuais", trata-se de uma reprodução do já existente art. 139, X do CPC, ou seja, mantém-se a interpretação de que somente em ações coletivas poderia se instrumentalizar um processo estrutural.

[105] Pode-se apontar que há uma certa dubiedade quanto à apresentação da contestação, eis que a citação do réu será logo após o recebimento da inicial, mas a contestação será com o reconhecimento ou rejeição do caráter estrutural (art. 6º, § 5º).

organizados[106], peritos (art. 8º, VI), especialistas, pessoas que possuam contribuições técnicas ou poder decisório (art. 8º, VII) etc. para contribuir com a análise do caráter estrutural (art. 5º, § 1º, III), para a elaboração do plano de atuação estrutural (art. 9º, §§ 1º e 2º).

Em terceiro, a não incidência do instituto da preclusão consumativa ou temporal sobre os fatos alegados na petição inicial e não impugnados de forma específica em contestação (art. 5º, § 2º), inclusive com a possibilidade de alteração das metas e indicadores de atuação estrutural com base em fatos supervenientes[107].

Em virtude desta medida, com as novas informações ou diagnósticos que se tornem conhecidos ao curso do processo, torna-se possível especificar os elementos do plano de forma "cíclica em espiral", com a promoção de novos acordos ou decisões à medida que o objeto de atuação se tornar conhecido.

Há a possibilidade de técnicas de cooperação judiciária com a suspensão, reunião ou centralização dos processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio[108].

A publicidade nos atos processuais praticados, com a criação de base de dados de acordos e processos estruturais, inclusive com a utilização de sumários em linguagem simples[109].

Outro ponto de destaque ainda sobre a fase propedêutica do processo, o projeto prevê que, ao apreciar a petição inicial, o juiz pode rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, com o prosseguimento pelo procedimento adequado.

Além disso, o projeto traz, de maneira expressa no art. 15 e incisos, a possibilidade de uso das novas normas do processo estrutural nos tribunais, seja no julgamento de recurso ou em ações de competência originária, e nos processos de natureza trabalhista (não necessária nem limitativamente na Justiça do Trabalho), administrativa ou de controle, e ao processo penal quando envolva a "[...] necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas advindas de feitos criminais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas execuções penais" (Brasil, 2025).

Em sua justificação, o senador Rodrigo Pacheco esclarece que foram três vertentes fundamentais para a criação do anteprojeto, a saber:

---

[106] Há de se reconhecer a possibilidade de participação ou criação das chamadas Assessorias Técnicas Independentes.
[107] Aproximando-se do já existente art. 505, I do CPC.
[108] Evitando o grave problema do ajuizamento de pretensões estruturais em processos "pseudoindividuais", ou seja, mitigando o costumeiro "quem chega primeiro, ganha".
[109] Sendo bastante pertinente que se avalie o uso das técnicas de *legal design* e *visual law*.

> a) ênfase no consenso e na construção compartilhada de soluções para litígios coletivos complexos; b) ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados no processo; c) atuação estrutural de forma gradual, prospectiva e duradoura, com segurança jurídica para todos os envolvidos. (Brasil, 2025).

Atualmente o projeto de lei está aguardando despacho no Plenário do Senado Federal[110].

[110] Como pode ser visto no site (Senado Federal, 2025).

# 4 O PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: ESTUDO DE CASOS

O capítulo a seguir explora os fenômenos do processo estrutural e do trabalho infantil a partir do estudo de caso. O primeiro, sob a ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos[111], e o segundo no plano nacional, com o estudo de uma Ação Civil Pública que tramita na Justiça do Trabalho.

No plano internacional, oportuna a análise do paradigma do Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil. Tal precedente traz o recorte específico do trabalho infantil, o impacto da vulnerabilidade multidimensional sobre a família e o ingresso precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, inclusive em atividades que poderiam ser classificadas, em regra, naquelas elencadas como as piores formas de trabalho infantil (Lista TIP, Convenção nº 182 da OIT).

Em segundo momento, propõe-se o estudo da Ação Civil Pública com Pedido Liminar de Antecipação de Tutela Específica nº 0000117-64.2012.5.10.0002[112], ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho em oposição ao Distrito Federal, ao Serviço de Limpeza Urbana (SLU), à Valor Ambiental LTDA. e à Quebec Construções e Tecnologia Ambiental S/A. Para fácil identificação, utiliza-se a denominação "Lixão da Estrutural", nome que foi atribuído pela imprensa[113] e pela própria jurisprudência ao objeto de análise.

Ambos os casos demonstram questões estruturais em comum que podem identificar as causas de violação de direitos, em especial, a vulnerabilidade multidimensional das famílias e o ingresso precoce de crianças e adolescentes ao trabalho informal, dentre outras questões.

---

[111] Análise essa recomendada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos por meio da Resolução n. 05, de 05 de junho de 2025, pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Recomendação n. 123, de 07/01/2022 e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho por meio do Ato Conjunto TST CSJT GP n. 3, de 08/01/2024.

[112] Embora para outros desígnios, em específico para a implantação da política pública de resíduos sólidos no Distrito Federal, o referido caso é citado por outros autores que analisam, também pela metodologia do estudo de caso, o referido processo (no âmbito da justiça comum sob a perspectiva de defesa do meio ambiente) como um caso de litígio estrutural (Daher, 2018, p. 115).

[113] Como a reportagem online do portal "G1", onde se refere ao "Lixão da Estrutural" como o maior depósito de lixo da América Latina em processo de desativação. (Marques, 2018).

## 4.1 O CASO DOS EMPREGADOS DA FÁBRICA DE FOGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS E SEUS FAMILIARES VS. BRASIL: VULNERABILIDADES E A GARANTIA DE NÃO REPETIÇÃO

### 4.1.1 Litígios estruturais na Corte Interamericana de Direitos Humanos e os direitos de desestabilização

Os litígios estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos envolvem complexidades típicas e características do Sul Global, em especial da América Latina, comum a quase todos os países, tanto no aspecto político quanto no aspecto constitucional, "[...] como crises institucionais, direitos fundamentais, sistemas de governo, separação de poderes, proliferação da corrupção dos agentes estatais, desigualdades sociais e econômicas, entre outros temas" (Conci, 2023, p. 138).

Em regra, as violações de direitos humanos ocorridas no Brasil são fruto de uma profunda desigualdade social, "[...] multifacetada e atinge, especialmente, as camadas mais vulneráveis da população" (França, 2024, p. 35). Tais violações não se encerram, simplesmente, como uma violação individual e específica com reparação de caráter pecuniário, mas como um simbolismo de um fator estrutural de violações e que necessita de reparo sistêmico. Cada caso é como um recorte específico e representativo da violação sistêmica da ordem constitucional e internacional desejada.

Segundo Eduarda Peixoto da Cunha França, recorrentemente se enfrentam cinco grandes categorias de violação, a saber:

> 1) violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial; 2) violações que refletem questões de justiça de transição; 3) violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito; 4) violações de direitos de grupos vulneráveis; e 5) violações a direitos sociais. (França, 2024, p. 41).

A vocação transformadora da Corte Interamericana de Direitos Humanos permeia as medidas de reparação, em especial as garantias de não repetição, "[...] fomentando transformações estruturais em políticas públicas" (Piovesan; Fachin; Mazzuoli, 2019, p. 108).

É justamente neste sentido que se pode dizer da maior efetividade das sentenças nos casos contenciosos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Isso porque em uma estrutura interna burocrática violadora de direitos, pode ser necessário que haja um estopim externo para a mudança do *status quo*.

Deste ponto de vista, escrevem Sabel e Simon (2004, p. 1062) sobre a importância e relevância do direito de desestabilização, um direito de provocar o desmantelamento de um *status quo* violador de direito quando não se verifica nele o atendimento mínimo da necessidade real e também está imune aos mecanismos políticos de mudança.

> *A public law destabilization right is a right to disentrench or unsettle a public institution when, first, it is failing to satisfy minimum standards of adequate performance and, second, it is substantially immune from conventional political mechanisms of correction. In the typical pattern of the new public law suit, a finding or concession of liability triggers a process of supervised negotiation and deliberation among the parties and other stakeholders. The characteristic result of this process is a regime of rolling or provisional rules that are periodically revised in light of transparent evaluations of their implementation* (Sabel; Simon, 2004, p. 1062)[114]

O direito de desestabilização pode ser compreendido, portanto, como o direito de perturbar uma entidade burocrática violadora de direitos quando percebida a sua ineficiência e quando imune às mudanças políticas na via democrática convencional, com a premente necessidade de um novo modelo de atuação judicial, negocial e capaz de alterar suas próprias decisões *rebus sic stantibus.*

Tal direito propicia ao Poder Judiciário um papel para além de condenatório, mas como de mediador entre os anseios dos titulares dos direitos fundamentais que não os veem concretizados e aquele a quem pertence a incumbência de materializá-los. Este modelo experimentalista estabelece a necessidade de criar um plano de ação, com regras provisórias, implementadas em forma de cascata, gradualmente, com revisões periódicas, transparentes e com capacidade de alteração à medida que se avalia a efetividade das implementações realizadas.

A consensualidade toma caráter importante (*stakeholder negotiation)*. O Poder Judiciário passa a figurar como um espaço de respeito mútuo e compromisso público, vocacionado à construção da mudança. Diante de contingências imprevisíveis e da incerteza dos resultados, mostra-se inviável a fixação de normas rígidas logo no início do processo; por

[114] Tradução nossa: Um direito de desestabilização do direito público é o direito de desmantelar ou perturbar uma instituição pública quando, em primeiro lugar, ela não está conseguindo satisfazer os padrões mínimos de desempenho adequado e, em segundo lugar, está substancialmente imune aos mecanismos políticos convencionais de correção. No padrão típico do novo processo judicial de direito público, uma constatação ou concessão de responsabilidade desencadeia um processo de negociação e deliberação supervisionada entre as partes e outros interessados. O resultado característico desse processo é um regime de regras provisórias ou em andamento que são periodicamente revisadas à luz de avaliações transparentes de sua implementação.

isso, institui-se um regime de regras contínuas e provisórias (*rolling-rule regime*), conferindo dinamismo e adaptabilidade à transição (Sabel; Simon, 2004, p. 1068).

Os autores ainda apontam que o direito de desestabilização produz seis efeitos concretos.

O primeiro é o efeito véu, em que, apontada a ineficácia da política pública, a entidade violadora não pode permanecer no mesmo *status quo* e nem sabe qual a sua futura posição, fazendo assim a real alteração na política pública. Segundo os autores: "*They cannot count on their prior positions, and it may be hard for them to anticipate what their positions will be like in the alternative future regimes under consideration*" [115] (Sabel; Simon, 2004, p. 1074).

O efeito do *status quo* traz que apresentado o problema, abre-se um amplo espaço de debate para a resolução do problema sem as amarras do pensamento simplista convencional. Segundo Sabel e Simon (2004, p. 1075): *The condemnation of the status quo has a distinct cognitive effect: it releases the mental grip of conventional structures on the capacity to consider alternatives*[116].

O efeito teia, por sua vez, flexibiliza, de certo modo, o princípio da congruência e da demanda, podendo diversos problemas ligados por um fio condutor serem tratados em sequência: "*The web effect makes it possible to address sequentially - in a sequence determined in the course of problem-solving itself - reforms too complex to be addressed whole*"[117] (Sabel; Simon, 2004, p. 1080).

Além disso, provocado o Judiciário, as entidades violadoras têm menor possibilidade de provocarem a inércia estatal como escudo protetor. E este efeito é denominado pelos autores como o efeito de deliberação: *Unable to appeal to institutional inertia, the parties have greater incentives to devise arguments that persuade by the validity of their reasons*[118] (Sabel; Simon, 2004, p. 1076).

Além destes, há o efeito da publicidade, em que a publicidade do problema pode ressaltar a necessidade de atuação e a pressão política para a obtenção de respostas e medidas eficazes.

---

[115] Tradução nossa: Elas não podem contar com suas posições anteriores e pode ser difícil para elas antecipar como serão suas posições nos regimes futuros alternativos em consideração.
[116] Tradução nossa: A condenação do status quo tem um efeito cognitivo distinto: libera o controle mental das estruturas convencionais sobre a capacidade de considerar alternativas.
[117] Tradução nossa: O efeito teia torna possível abordar sequencialmente - em uma sequência determinada no curso da própria resolução de problemas - reformas complexas demais para serem abordadas como um todo
[118] Tradução nossa: Incapazes de apelar à inércia institucional, as partes têm maiores incentivos para elaborar argumentos que persuadam pela validade de suas razões.

> *Public scrutiny of all the stakeholders, and especially of the defendants, may increase. This increased scrutiny will generate diffuse but sometimes powerful pressures for responsible behavior. Public officials trying to reform their institutions may find that they can capitalize on publicity to mobilize support for their efforts* [119] (Sabel; Simon, 2004, p. 1077).

Por fim, o efeito das partes interessadas, em que novas partes também afetadas pelo problema e antes fragilizadas se empoderam para participar da solução do problema (Sabel; Simon, 2004, p. 1076).

Todos estes efeitos conferem maior eficácia e legitimidade ao próprio Poder Judiciário para participar de assuntos administrativos que, antes imunes às mudanças políticas, os outros Poderes são forçados a alterar.

Desta forma, as decisões que emanam da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial quanto ao recorte da garantia de não repetição, podem ser estruturantes, na medida que formulam orientações para formação de políticas públicas, desestruturantes, quando ordenam o desfazimento de alguma situação burocrática violadora de direitos ou, ainda, desestabilizantes, quando figuram como palco de reivindicações que, no plano interno, não foram atendidas. Para estabelecer conceitos, é importante que se pontue que a garantia de não repetição nada mais é do que "[...] o direito que o Estado lesado tem de exigir do Estado faltoso a garantia de que o fato não se repetirá" (Husek, 2017, p. 147).

### 4.1.2 O contexto de violação de direitos em Santo Antônio de Jesus, na Bahia: vulnerabilidade laboral e o ciclo da pobreza

O caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Seus Familiares vs. Brasil é um caso submetido à Corte pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 19 de setembro de 2018, em que se analisa a explosão de uma fábrica de fogos de artifícios no município de Santo Antônio de Jesus, Bahia, Brasil.

Na explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998 (um dia depois de o Brasil ter reconhecido a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 10

[119] Tradução nossa: O escrutínio público de todas as partes interessadas, especialmente dos réus, pode aumentar. Esse aumento do escrutínio gerará pressões difusas, mas às vezes poderosas, por um comportamento responsável. Funcionários públicos que tentam reformar suas instituições podem descobrir que podem capitalizar a publicidade para mobilizar apoio para seus esforços.

de dezembro de 1998), 64 pessoas se vitimaram (60 faleceram[120]), inclusive crianças (Corte IDH, 2020, p. 4).

Pelos motivos que levaram a violação dos direitos humanos naquele caso, a Corte Interamericana entendeu que o Estado Brasileiro "[...] sabia que na fábrica vinham sendo cometidas graves irregularidades que implicavam alto risco e iminente perigo para a vida e a integridade pessoal dos trabalhadores" e que "[...] a fabricação de fogos de artifício era, no momento dos fatos, a principal e, inclusive, a única opção de trabalho dos habitantes do município, os quais, dada sua situação de pobreza, não tinham outra alternativa […]" (Corte IDH, 2020, p. 4).

No período que tramitou o processo perante a Comissão Interamericana, o Estado Brasileiro "[...] informou que não questionaria a admissibilidade do caso e reconheceu sua responsabilidade quanto à falta de fiscalização" (Corte IDH, 2020, p. 4), o que veio a se descumprir posteriormente[121], pois apresentou três exceções preliminares, inclusive aduzindo a "[...] incompetência *ratione materiae* a respeito das supostas violações do direito ao trabalho" (Corte IDH, 2020, p. 8).

Para a análise dos fatos, a Corte salientou o caráter estrutural do problema, fazendo menção que a região do Recôncavo Baiano (onde se localiza o município de Santo Antônio de Jesus) tem presença significativa de pessoas afrodescendentes (76,5% da população do município de Santo Antônio de Jesus), muito em virtude de, no século XVI e seguintes, o local ter recebido grande número de pessoas escravizadas para trabalhar na produção agrícola[122].

Após o fim da escravidão no Brasil, muitas pessoas que antes se encontravam como escravos, permaneceram em condição de servidão e depois, durante anos, as relações de trabalho continuaram marcadas pela informalidade e pela mão de obra não qualificada, o que manteve a população em círculos de pobreza (Corte IDH, 2020, p. 19).

O acidente decorre, então, da junção de diversos fatores estruturais que, no todo, levaram a uma grave violação de direitos humanos. A fabricação ocorria em tendas

[120] Existem divergências na própria Sentença acerca da quantidade de pessoas que faleceram no acidente.
[121] Inclusive podendo apontar uma possível violação ao princípio geral da boa-fé nas relações internacionais: o princípio de *estoppel.*
[122] O tratamento pós Lei Áurea do grupo das pessoas que estavam na condição de pessoa escravizada foi crucial para que se criasse a vulnerabilidade geradora daquela condição de violação de direitos. Boris Fausto aponta que a legislação tinha ainda uma certa proteção para com os indígenas, o que não ocorria com os povos africanos. Estes não tinham direitos, eis que "[...] era considerado juridicamente uma coisa e não uma pessoa" (Fausto, 2006, p. 54). Não houve, após o fim da escravidão, políticas ou medidas governamentais eficazes em retirar a condição de pobreza daquela população, alterando pouquíssima coisa na realidade das famílias que ainda tinham de se sujeitar a condições laborais de extrema informalidade para auferir renda.

clandestinas, insalubres, localizadas em regiões periféricas e que não possuíam o mínimo de segurança. Outros fatores também contribuíram com a violação, como a falta de acesso à educação formal, infraestrutura, saneamento e predomínio, nos bairros onde viviam (ou vivem) a maioria das pessoas que laboravam naquela atividade, de um baixíssimo nível de educação e, por consequência, baixa renda.

Inclusive, o Estado Brasileiro reconheceu que "[...] há muita pobreza em Santo Antônio de Jesus, razão pela qual muitas famílias trabalham em fábricas clandestinas" (Corte IDH, 2020, p. 20), perpetuando uma condição de vulnerabilidade social e laboral (segundo dados dos anos 2000 descritos na Sentença, cerca de 65% da população do município estava em condição de vulnerabilidade à pobreza).

O município de Santo Antônio de Jesus, por outro lado, era a segunda maior cidade com produção de fogos de artifício no Brasil, segundo maior país em escala global da produção dos artefatos (Corte IDH, 2020, p. 20). Entretanto, tal fabricação se dá de modo irregular e precário, em "[...] tendas clandestinas e insalubres, localizadas em regiões periféricas da cidade, e que carecem das condições mínimas de segurança exigidas para uma atividade dessa natureza" (p. 21).

No caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Seus Familiares *vs*. Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos se preocupou em analisar os porquês do acidente e os modos de evitar que novos acidentes ocorram, não somente na cidade de Santo Antônio de Jesus (Bahia, Brasil), marcada pelo quadro estrutural e histórico da escravidão, mas também em outras regiões nacionais, forçando o Estado Brasileiro a realizar o efetivo controle e regulamentação.

O caso em voga analisou, em recorte específico, a violação ao direito ao não trabalho daqueles com idade inferior a 16 anos (Rossato; Lépore; Cunha, 2021, p. 126), permeando como causa a vulnerabilidade socioeconômica, essencialmente laboral, das pessoas atingidas pela tragédia.

Foram apontados dois fatores que impulsionaram a violação de direitos. Em primeiro, analisou que "[...] a falta de fiscalização da fábrica do 'Vardo dos Fogos', por parte das autoridades estatais, foi o elemento principal que gerou a responsabilidade internacional do Estado" (Corte IDH, 2020, p. 80) e, em segundo, que as "[...] trabalhadoras não tinham alternativa de trabalho diferente da fabricação de fogos de artifício" (p. 80).

A população trabalhadora deste segmento na cidade reside em bairros periféricos, com falta de acesso à educação formal, problemas de infraestrutura e de saneamento básico (Corte IDH, 2020, p. 21).

A Corte confirmou que existe "[...] um nexo entre o descumprimento das obrigações do Estado e a situação de pobreza que se vivia no município de Santo Antônio de Jesus" (Corte IDH, 2020, p. 54), tratando-se de uma discriminação estrutural em razão da pobreza, pois em virtude desta discriminação, as pessoas "[...] não podiam ter acesso a outra fonte de renda e tinham de se expor ao aceitar um trabalho em condições de vulnerabilidade" (Corte IDH, 2020, p. 54)

Neste sentido, Júlio Camargo de Azevedo, trabalhando com a noção e o conceito de vulnerabilidade, colocando-os como dissonantes entre si, elenca o conceito de vulnerabilidade como:

> A situação de predisposição a um risco, ostentada por um sujeito ou grupo, a qual, em razão de determinantes históricas, sociais ou culturais, favorece uma condição específica de violação de direitos humanos, reprodutora de situações de desrespeito, subjugação, assimetria de poder ou diminuição da cidadania, ofendendo a existência digna (Azevedo, 2021, p. 66).

Como fio condutor dessa vulnerabilidade, pode-se pontuar dois elementos estruturantes, como as situações de risco, "[...] aferidas a partir de circunstâncias concretamente reproduzidas na interação" entre o grupo ou indivíduo vulnerabilizado e o grupo (*mainstream*) dominante, e a violação de direitos humanos, percebida a partir de situações que ofendem a existência digna (Azevedo, 2021, p. 68).

A condição de vulnerabilidade em que concebido o sujeito ou grupo é, ao mesmo tempo, segundo Júlio Camargo de Azevedo (2021, p. 71), resultado, pois deriva de um "[...] padrão intersubjetivo de comportamento, marcado por determinantes históricas, sociais e culturais" e estado transitório, eis que suscetível a dinâmicas sociais.

Com efeito, um mesmo grupo social pode encontrar-se submetido a uma vulnerabilidade multidimensional e sobreposta, na qual se cruzam marcadores históricos de discriminação a exemplo do tratamento historicamente dispensado à população negra e o atual déficit de efetividade dos direitos sociais básicos, como o acesso qualificado à educação e ao trabalho digno. Sob essa ótica interseccional, constata-se que a eclosão da tragédia decorreu, fundamentalmente, desse cenário macroestrutural de vulnerabilidade social, manifestado com especial crueza na precarização laboral a que estavam sujeitos os trabalhadores daquela região.

A vulnerabilidade laboral pode ser percebida mediante alguns fatores específicos. Em primeiro, como destacado no contexto, o trabalho era exercido com completo desrespeito às normas pertinentes à saúde e segurança dos trabalhadores (França, 2024, p. 75), típico das relações marcadas pela informalidade. Neste caso, além dos danos iminentes que aconteceram

advindos da explosão, os trabalhadores estavam submetidos àqueles danos que somente são verificáveis a longo prazo, como lesões por esforço repetitivo, lesões oculares, respiratórias e até pulmonares.

Entretanto, mesmo com as possibilidades danosas que efetivamente ocorreram no acidente descrito, a atividade econômica gerava renda paràqueles que ali laboraram, de modo que se tornou praticamente impossível se desvincular daquela condição. Não havia alternativa que pudesse oferecer uma rota de fuga daquela prática laboral. É justamente neste ponto que reside o cerne da vulnerabilidade laboral.

A situação de risco, gerada pela pobreza multidimensional percebida naquela comunidade, aliada a uma constante violação de direitos humanos, reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, caracteriza a situação de vulnerabilidade (Azevedo, 2021, p. 66), e expõe o quão grave e estrutural é o problema. Não bastava uma justiça indenizatória ou retributiva, com a sanção na esfera cível ou penal, mas uma que buscasse a verdadeira mudança de paradigma, uma desestabilização da situação burocrática violadora de direitos a que estavam submetidas aquelas pessoas.

França, em análise sobre o caso em comento, assevera que é "[...] a existência de problemas sistemáticos que produzem e reproduzem o trabalho informal e precário, fazendo com que os moradores não consigam quebrar o ciclo da pobreza" (2024, p. 76). A existência do chamado "ciclo da pobreza", vicioso e intergeracional, como já esboçado em tópicos anteriores, priva as novas gerações de outras oportunidades para que rompam com o paradigma vivido pelos pais. A inserção precoce no mercado de trabalho, marcada pela motivação da pobreza, com o consequente afastamento dos estudos, trazem à criança e ao adolescente a ideia de que não existem alternativas possíveis além daquelas já vivenciadas por eles.

> O ciclo da pobreza corresponde à situação em que a violação de um direito fundamental acaba levando à violação de outros direitos fundamentais, criando uma espécie de cadeia que se retroalimenta e impede que os indivíduos a rompam, livrando-se das condições extremas de pobreza. Nesses ciclos, é difícil delimitar qual é o primeiro direito fundamental violado, mas consegue-se vislumbrar como esta transgressão afeta diretamente o gozo de outros direitos. (França, 2024, p. 76).

O trabalho informal atingia precipuamente mulheres que não concluíram os estudos fundamentais e que começaram a trabalhar ainda em idade proibida, entre os 10 e 13 anos (França, 2024, p. 77), idade em que, como já visto, é proibido o trabalho inclusive em regime de aprendizagem, quanto mais em atividades periculosas e insalubres e que fazem parte

da Lista TIP. A marginalização destas mulheres, aliada a uma falta de outras opções de trabalho, acaba fomentando a sua prática laboral nestas atividades (França, 2024, p. 77).

Com a inserção das mulheres por estes fatores no mercado de trabalho, é natural que insiram também os seus filhos no ciclo da cadeia produtiva pirotécnica, especialmente para aumentar a produtividade, a renda e pelo fato de não terem com quem os deixar (França, 2024, p. 77), tanto para aprendizagem quanto para recreação.

Entretanto, mesmo após o acidente, foi constatado que as atividades de produção de fogos de artifício continuavam do mesmo modo e pelos mesmos empregadores, utilizando de trabalhadores em condição de risco e extremamente vulnerabilizados (França, 2024, p. 77).

Fica evidente que de nada adianta resolver as consequências, com eventual retribuição na via individual e patrimonial, se não forem resolvidas as causas coletivas e estruturais. Os trabalhadores, mesmo cientes do risco, se sujeitavam àquela situação de ilegalidade pois a eles não restavam outras escolhas e oportunidades.

A relação de vulnerabilidade demonstrava, dentro do recorte específico, que tal situação de risco ultrapassava a figura dos pais e alcançava as crianças e adolescentes também sujeitos àquela situação de exploração.

Trata-se de um "[...] problema estrutural no Brasil, que atinge principalmente crianças negras que vivem em zonas urbanas e que usualmente realizam trabalho remunerado" (França, 2024, p. 81). Este problema foi reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tratando-se, segundo o voto concordante, de uma "violação em cascata", cuja atenção deveria ser voltada, essencialmente: "[...] para prevenir e evitar no futuro a desproteção e a violação de direitos das quais já eram vítimas as mulheres e as crianças da Fábrica de Fogos antes da explosão", como consta no voto concordante do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique (Corte IDH, 2020, p. 189).

Percebe-se a presença de um real problema estrutural na medida em que se identifica padrões de "discriminação estrutural e intersecional" e uma situação de "[...] pobreza estrutural de mulheres e meninas afrodescendentes, em alguns casos, inclusive, grávidas, e que não dispunham de alternativa econômica senão aceitar um trabalho perigoso, em condições de exploração" (Corte IDH, 2020, p. 189).

### 4.1.3 As garantias de não repetição: o programa de desenvolvimento socioeconômico e a geração de novas oportunidades de trabalho

A Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o Estado Brasileiro é responsável pela (i) "violação dos direitos à vida e da criança" em prejuízo das sessenta pessoas falecidas, entre as quais se encontram crianças, pela (ii) "violação dos direitos à integridade pessoal e da criança" em prejuízo dos seis sobreviventes, entre os quais se encontram três crianças, pela (iii) "violação dos direitos da criança, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação e ao trabalho", em prejuízo das sessenta pessoas falecidas e das seis sobreviventes, entre as quais se encontram vinte crianças, pela (iv) "violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial" em prejuízo dos seis sobreviventes e dos familiares das vítimas e pela (v) "violação do direito à integridade pessoal" em prejuízo dos familiares das pessoas falecidas e dos sobreviventes (Corte IDH, 2020, p. 87).

Quanto às causas das violações que se relacionam com o recorte da pesquisa, como dito, podem se apurar, de maneira específica, a responsabilidade pela (iii) "violação dos direitos da criança, à igual proteção da lei, à proibição de discriminação e ao trabalho", em prejuízo das sessenta pessoas falecidas e das seis sobreviventes, entre as quais se encontram vinte crianças dentre as falecidas e três dentre as sobreviventes (Corte IDH, 2020, p. 18). Ao longo dos fatos (VII) discorridos na sentença, a Corte Interamericana de Direitos Humanos fundamentou que o próprio Estado Brasileiro reconheceu que "[...] há muita pobreza em Santo Antônio de Jesus, razão pela qual muitas famílias trabalham em fábricas clandestinas" (Corte IDH, 2020, p. 20).

Naquele município existiam vários fatores de vulnerabilidade pois, além do histórico escravocrata que existe, mesmo depois da liberdade a população negra "[...] enfrentou a negação de uma série de direitos por parte do Estado, pois o exercício da cidadania era extremamente restrito, e os direitos à moradia, à propriedade e à entrada no mercado de trabalho foram dificultados" (Corte IDH, 2020, p. 20).

As relações de trabalho, mesmo depois da abolição da escravidão, permaneciam em "condições de servidão", "[...] marcadas pela informalidade e pelo uso predominante de mão de obra não qualificada, o que manteve boa parte da população em condições de pobreza". Ainda, para as novas gerações, segundo o censo de 2010, "[...] 13,3% da população entre 15 e 24 anos não estudava nem trabalhava, e 38,9% das pessoas maiores de 18 anos que não haviam concluído a então denominada escola primária executava trabalhos informais" (Corte IDH, 2020, p. 19).

Tratava-se de um quadro repleto de complexidade pois envolvia, além de múltiplos agentes (os empregados, falecidos e sobreviventes, familiares, novas gerações, empregadores, poder público etc.), múltiplos fatores a serem considerados na decisão. Não bastava um mandado de "cessar ilegalidade" sem conseguir alternativas capazes de, efetivamente, garantir a não repetição do ilícito.

Assim decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos por estipular medidas de reparação como as garantias de não repetição, podendo ser compreendidas na obrigação do Estado Brasileiro de "[...] adotar medidas para implementar uma política sistemática de inspeções periódicas nos locais de produção de fogos de artifício" e de "[...] um relatório sobre o andamento da tramitação legislativa" do Projeto de Lei n. 7433, de 2017 (Corte IDH, 2020, p. 80). Entretanto, para o recorte da pesquisa, ressalta-se como de maior relevância aquelas formuladas especialmente quando levado em consideração a "[...] condição de extrema vulnerabilidade das trabalhadoras", "devido a sua situação de pobreza e discriminação intersecional", além do fato da ausência de "[...] alternativa de trabalho diferente da fabricação de fogos de artifício" (Corte IDH, 2020, p. 80).

Em vista da vulnerabilidade laboral descrita, a Corte determinou ao Estado Brasileiro a implementação de duas medidas específicas para que se garanta que aquele contexto que gerou a violação do direito não ocorra novamente.

Isso porque ficou consignado que dada a condição de extrema vulnerabilidade das trabalhadoras daquela fábrica, a sua condição de pobreza e discriminação intersecional, estas não tinham alternativa diferente do trabalho naquelas condições e, mesmo passados mais de vinte anos do acidente, "[...] a situação dessa população vulnerável de Santo Antônio de Jesus não sofreu mudanças significativas" (Corte IDH, 2020, p. 81), não podendo se extrair qual foi o impacto da política pública naquele local durante duas décadas.

O pedido dos representantes das vítimas foi de que o Estado fizesse, em conjunto com movimentos porta-vozes da comunidade atingida (Movimento 11 de Dezembro), a elaboração de projetos de reformas do panorama socioeconômico, como: "[...] projeto socioeconômico para a inserção de trabalhadores dedicados à fabricação de fogos de artifício em outros mercados de trabalho e a formação profissional de jovens que estejam iniciando sua entrada no mercado de trabalho" (Corte IDH, 2020, p. 79).

Para a formulação da garantia de não repetição, a Corte assinalou que "[...] a falta de fiscalização da fábrica do 'Vardo dos Fogos', por parte das autoridades estatais, foi o elemento principal que gerou a responsabilidade internacional do Estado" (Corte IDH, 2020, p. 80), ressaltando a necessidade do Estado adotar uma política sistemática para fiscalizações

periódicas, tanto para assegurar a salubridade das condições de trabalho quanto para fiscalizar o armazenamento dos insumos deste tipo de produção.

Assim, a Corte elaborou em sua decisão que o Estado Brasileiro deveria promover a garantia de não repetição pautada em uma atuação proativa, nos escopos técnicos de política pública:

> [...] no prazo máximo de dois anos, a partir da notificação desta Sentença, elabore e execute um programa de desenvolvimento socioeconômico especialmente destinado à população de Santo Antônio de Jesus, em coordenação com as vítimas e seus representantes. O Estado deverá informar a Corte anualmente sobre os avanços na implementação. Esse programa deve fazer frente, necessariamente, à falta de alternativas de trabalho, especialmente para os jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza. O programa deve incluir, entre outros: a criação de cursos de capacitação profissional e/ou técnicos que permitam a inserção de trabalhadoras e trabalhadores em outros mercados de trabalho, como o comércio, o agropecuário e a informática, entre outras atividades econômicas relevantes na região; medidas destinadas a enfrentar a evasão escolar causada pelo ingresso de menores de idade no mercado de trabalho, e campanhas de sensibilização em matéria de direitos trabalhistas e riscos inerentes à fabricação de fogos de artifício (Corte IDH, 2020, p. 81).

E ainda, de modo a amplificar e intensificar o cumprimento efetivo da decisão, determinou que fosse considerado que:

> Com vistas ao cumprimento dessa medida, devem ser levadas em conta as principais atividades econômicas da região, a eventual necessidade de incentivar outras atividades econômicas, a necessidade de garantir uma adequada formação dos trabalhadores para o desempenho de certas atividades profissionais e a obrigação de erradicar o trabalho infantil de acordo as normas do Direito Internacional. (Corte IDH, 2020, p. 81).

Além destas, houve outra medida de caráter interseccional como, por exemplo, a determinação de medidas voltadas a contratação de pessoas que fazem parte de grupos tidos como vulneráveis:

> Levando em consideração que o presente caso se refere também ao tema empresas e direitos humanos, a Corte julga pertinente ordenar ao Estado que, no prazo de um ano, apresente um relatório sobre a implementação e aplicação das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, especialmente no que diz respeito à promoção e ao apoio a medidas de inclusão e não discriminação, mediante a criação de programas de incentivo à contratação de grupos vulneráveis; à implementação, por parte das empresas, de atividades educacionais em direitos humanos, com a divulgação da legislação nacional e

> dos parâmetros internacionais, e de um enfoque nas normas relevantes para a prática das pessoas e os riscos para os direitos humanos (Corte IDH, 2020, p. 81).

As medidas estabelecidas na Sentença para cumprimento pelo Brasil ressaltam a observância do caso concreto e, em destaque, o empenho para a eliminação da situação de vulnerabilidade.

Tais fatores configuram uma real garantia de não repetição no termo assertivo do conceito. Isso porque busca-se, além de evitar uma nova situação de explosão, com maior empenho das atividades fiscalizatórias, uma alternativa para as condições que propiciam o contexto de vulnerabilidade e o chamado ciclo da pobreza, pois pela ausência do acesso à educação e aos postos de trabalho decente, descortina-se a informalidade.

Com a vulnerabilidade existente, crianças e adolescentes não possuem condições plenas de acesso à educação e vão ao trabalho para contribuir com seu labor na renda familiar, gerando assim um ciclo de miséria, cujo rompimento se assevera cada vez mais remoto e propício para a proliferação de novas vulnerabilidades, como o não acesso a outros direitos sociais básicos, como saúde, lazer, educação etc.

A solução, lado outro, além do dever do Estado quanto a formulação da política pública, o "programa de desenvolvimento socioeconômico", tem como atores "as vítimas e seus representantes" e "empresas", essenciais para que, além do cumprimento do disposto no parágrafo 291 da sentença, promovam também as "outras atividades econômicas" capazes de atenuar a dependência do trabalho com fogos de artifício na região.

A explosão que vitimou mais de 60 pessoas poderia ocorrer novamente, o que gerou, por certo a determinação de atitudes fiscalizatórias mais assertivas e reais do Estado, entretanto, é na garantia de não repetição para a formulação de "programa de desenvolvimento socioeconômico" que se encontra a real efetividade a longo prazo e estrutural da decisão.

Isso porque as condições de trabalho a que se submeteram os empregados e trabalhadores só ocorreram por conta do alto índice de vulnerabilidade à pobreza e a extrema pobreza que estas pessoas estavam na época do acidente e aqueles que sobreviveram ainda estavam submetidos, mesmo passado quase duas décadas do acidente e apesar de todo o olhar nacional e internacional sobre o caso.

Desta forma, a implementação metódica de medidas de não repetição é o real "[...] processo de implementação complexo, dinâmico, aberto e multifacetado, sob a perspectiva de *multiple stakeholder*s, em que atores diversos interagem, invocando, por vezes, diálogos

intragovernamentais, interinstitucionais e federativos" (Piovesan, 2024, p. 193) o que se denota, em si, seu caráter estrutural.

A criação de alternativas econômicas que fomentem novos postos de trabalho em outros segmentos que não o da fabricação de fogos de artifício, além da alocação dos trabalhadores que já estavam inseridos nesta atividade em outros mercados traz a análise para além das vítimas diretas, mas também para as vítimas indiretas, que podem não ter sido atingidas pela explosão do dia 11 de dezembro de 1998, mas estavam diariamente expostas à pólvora e as condições de trabalho insalubres, com baixíssima remuneração que fulminam a essência de sua própria humanidade.

Outro ponto de importante destaque é que a decisão apontou a necessidade de estímulo e condições de aprendizagem para "[...] jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza", com "[...] a criação de cursos de capacitação profissional e/ou técnicos" e "[...] medidas destinadas a enfrentar a evasão escolar causada pelo ingresso de menores de idade no mercado de trabalho" o que ressalta o foco da Corte Interamericana de evitar a repetição das violações com as próximas gerações.

Tal programa deveria fazer frente "à falta de alternativas de trabalho", com a criação de cursos de capacitação profissional e técnicos, que permitam a inserção dos trabalhadores em outras atividades econômicas. Além disso, era necessário que impedisse que crianças, adolescentes e jovens deixassem os estudos pela premente necessidade de trabalhar (Corte IDH, 2020, p. 81). Percebeu-se a necessidade de "[...] incentivar outras atividades econômicas na região" (Corte IDH, 2020, p. 81), inclusive com "[...] a criação de programas de incentivo à contratação de grupos vulneráveis".

Na chamada garantia de não repetição, a Corte busca analisar os motivos pelos quais ocorreu o problema e, muito além da tutela inibitória ou ressarcitória, busca a tutela estruturante, corretora do desvio da política pública. Daí que se pode concluir que a garantia de não repetição pode ser compreendida como uma tutela estrutural sem ser, necessariamente, um processo estrutural no sentido que vem se sedimentando a dogmática processual (Kluge; Vitorelli, 2024, p. 366).

Importante pontuar que, para a determinação das medidas estruturais percebidas na garantia de não repetição, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Seus Familiares *vs*. Brasil, preocupou-se muito em levantar as bases estatísticas e fáticas para, somente depois, conferir o provimento jurisdicional mais adequado ao grupo que se pretendia tutelar e ainda na resolução do problema, que, à época, definiu-se como a falta de trabalho decente e a falta de

desenvolvimento econômico e social na região. Chega-se a tal conclusão pelo próprio conteúdo decisório, em que se determinou o fomento a outras atividades econômicas e, também, a elaboração de um programa de desenvolvimento socioeconômico (Corte IDH, 2020, p. 81). Neste mesmo processo, aceitaram-se sete inscritos na qualidade de *amicus curiae*, que, mesmo sem relação direta com a causa, contribuíram diretamente com a demonstração analítica dos fatos à Corte (Corte IDH, 2020, p. 7).

Ainda, é importante dizer que o Brasil instituiu a Unidade de Monitoramento e Fiscalização (UMF/CNJ) das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por meio da Resolução nº 364, de 12 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça, possuindo a função, dentre outras, de fiscalizar e relatar o cumprimento das decisões nos casos em que o Brasil tenha sido condenado.

Segundo os bancos de dados da UMF/CNJ, as medidas de estruturação da política pública, como ordenado nas garantias de não repetição, estão ainda pendentes de cumprimento[123], o que também é confirmado na Resolução de Supervisão do Cumprimento de Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 2 de setembro de 2024[124].

## 4.2 O "LIXÃO DA ESTRUTURAL": UMA EXPERIÊNCIA DE PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO

A compreensão do processo estrutural como instrumento para o controle judicial de políticas públicas perpassa por diversas nuances e elementos que tornam a tutela, de fato, estrutural. Para além do nome da ação ou do seu tipo, se de conhecimento (como no ajuizamento das ações civis públicas) ou de execução (como nas execuções dos Termos de Ajustamento de Conduta), o que torna estrutural a tutela judicial é a forma como ela é tratada no âmbito do Poder Judiciário[125].

---

[123] Pode ser acessada e visualizada no site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025).
[124] Disponível em: Corte IDH (2024).
[125] Para esclarecimento, não se nega a possibilidade de um agir estrutural na fase pré (ou extra) judicial, como na formulação de um TAC (o que inclusive se apresentou como bastante usual na prática laboral e também debatido na doutrina, como, por exemplo, em Vitorelli e Pereira (2020)). Entretanto, voltada a atenção para a tutela jurisdicional, pode haver, em um campo hipotético, demandas que não se denominem estruturais, mas que, em seu tratamento, o sejam. Por essa razão este autor afirma que pouco importa a nomenclatura que se dê, mas sua forma de tratamento perante o Judiciário, ainda mais se considerando que no sistema processual vigente, as nomenclaturas das ações se dividam, em regra, como as típicas, como "Ação Civil Pública", "Ação Monitória", etc. e as genéricas, de conhecimento, de execução. Por tal motivo também se pontua que, antes de tudo, é necessário que o autor, ao ajuizar a demanda com o pedido de tutela estrutural, dê ao juízo a dimensão estrutural de seu pedido e que o juízo, também ao receber a demanda, dê o provimento estrutural, como na intimação de eventuais terceiros interessados (representantes dos grupos envolvidos, peritos, *amicus curiae*), na flexibilidade dos institutos clássicos dos pedidos, causa de pedir, na fase probatória, como na produção de provas coletivas (em audiências

Neste âmbito, o caso em estudo apresenta escopos estruturais quanto à sua pretensão inicial, mas que, segundo o entendimento do Poder Judiciário, ao final e em suas medidas, restou frustrado por fatores diversos, em especial, pelo tempo entre a propositura da ação até uma efetiva decisão de mérito, ainda que provisória.

A amostra objeto de estudo se mostra relevante pela experiência da produção da prova coletiva e a participação de terceiros que não integrem a demanda nos seus polos típicos (autor, réu, assistente, *amicus curiae*, etc.) especialmente no que tange à temática do processo estrutural e do trabalho infantil para encontrar os pontos de vulnerabilidade do grupo em que a violação de direito produzia seus efeitos.

Além disso, é importante o enfrentamento da questão sobre a flexibilidade das regras da congruência objetiva[126] e da necessidade de implementação das medidas estruturais contemporâneas por meio das tutelas de urgência ou cautelas estruturais[127].

### 4.2.1 Breve nota metodológica

A metodologia do estudo de caso foi adotada em virtude do propósito que se pretende ter quanto ao desenvolvimento do processo estrutural em relação à atividade da Justiça do Trabalho na concretização de políticas públicas com objetivo de erradicar o trabalho infantil.

Não se mostra satisfatório ou eficaz que se faça por outros métodos, como o exclusivamente bibliográfico ou jurisprudencial.

Isso porque, nada obstante a relevante produção da academia sobre o assunto do processo estrutural, inclusive o laboral[128] (Balazeiro, 2024; César, 2026), que poderia justificar

---

públicas, inspeções judiciais, cooperação judiciária para a oitiva de testemunhas e depoimentos pessoais, laudos técnicos especializados em áreas afins com o problema estrutural), na análise de eventuais tutelas de urgência estruturais, na realização do próprio diálogo institucional com o poder público (caso a tutela estrutural se paute em uma eventual política pública), com o auxílio e monitoramento do plano estrutural, e no diálogo com o setor privado, caso o plano envolva alguma medida de cunho econômico empresarial para a geração de empregos e novas atividades econômicas, como ocorre na garantia de não repetição do caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares *vs.* Brasil, como já analisado, e como também ocorre neste estudo de caso.

[126] Isso porque ao longo do processo de conhecimento, o lixão, onde se via o problema original em sua análise superficial, foi desativado, o que, inclusive, gerou a extinção do pedido sem resolução do mérito (art. 485, VI do Código de Processo Civil) por perda superveniente de objeto e perda do interesse de agir. Tal discussão sobre a perda superveniente do objeto foi objeto de reforma em instâncias superiores, o que pode ser um importante precedente para aquilo que a doutrina já afirmava como possível.

[127] Como dito, o tempo é fator importantíssimo na tutela jurisdicional e, não diferente, na tutela estrutural. O tempo entre o ajuizamento da demanda e a sentença de mérito trouxe severas alterações ao contorno inicial do problema estrutural e que gerou, inclusive, a perda superveniente do objeto e a extinção do pedido sem resolução de mérito, ou seja, após anos de processo (com custos às partes e ao próprio Poder Judiciário) o processo poderia ter-se "finalizado" com apenas o pedido indenizatório, o que no plano estrutural é coadjuvante. Daí toma-se a importância de medidas estruturais contemporâneas (conforme os instrumentos processuais já vistos).

[128] Além do já citado por Vitorelli e Pereira (2020).

o método bibliográfico, não se aprofundou em nenhum deles para um estudo de caso, de modo a identificar se as recomendações doutrinárias se aplicaram na prática.

Além disso, o método de pesquisa jurisprudencial, com o estabelecimento de regras gerais e universais (com a procura e descrição de todos os casos que o trabalho infantil foi considerado como problema estrutural), pode-se caracterizar como falho e insuficiente por três motivos: (i) pelos instrumentos de busca jurisprudencial, a inserção de palavras-chave nos repositórios de busca podem encontrar processos que não tenham relação estrita com o tema definido e, ainda, podem deixar de fora da pesquisa os resultados que, mesmo tendo compatibilidade com o tema, não possuem em suas ementas as palavras-chave definidas[129]; (ii) o tema, tratado da forma como o é, de forma estrutural, ainda é incipiente e com diversos locais de ocorrência, podendo haver outros casos que o trabalho infantil foi tratado de forma estrutural sem, necessariamente, necessitar da jurisdição (como nos casos que são firmados os Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho) ou, mesmo que necessitem, remanescem em 1º ou 2º grau, sem necessariamente alcançar o Tribunal Superior do Trabalho, ou seja, o levantamento de todos os processos no Tribunal Superior do Trabalho que eventualmente possam tangenciar os temas se mostra irrelevante, eis que não demonstram o quadro geral da hipótese descrita[130]; e (iii) os processos encontrados podem tratar de questões

[129] Por probidade metodológica, este pesquisador dirigiu-se ao site oficial do Tribunal Superior do Trabalho (TST. 2026). Neste local, procedeu-se, no dia 19 de março de 2026, à "pesquisa de jurisprudência no TST e no CSJT". A partir do novo local redirecionado, inseriu-se no campo "pesquisa livre", na linha "contendo as palavras (e)" as palavras-chave escolhidas: "trabalho infantil" e "processo estrutural". Neste filtro, não se inseriu nenhuma das modalidades quanto aos filtros, nem o recorte temporal. Ao todo, foram encontrados 17 (dezessete) resultados, sendo eles 15 acórdãos, 2 decisões monocráticas. Destas decisões monocráticas, 1 decisão da vice presidência e 1 da corregedoria geral. Dos resultados encontrados, ao adentrar aos processos para análise inicial, verificou-se que alguns se tratam de processos que versam sobre a erradicação do trabalho análogo à escravidão tratado também pela via estrutural e que a inserção da expressão "trabalho infantil" se deu por reprodução de texto normativo correlacionado com o assunto tratado, como é o caso do RR - 0000787-87.2023.5.23.0121 (3ª Turma, Relator Alberto Bastos Balazeiro, Data do Julgamento: 10/09/2025). Em outros processos, se verificou que nos próprios acórdãos foram citados precedentes que possuem correlação com o tema de pesquisa, como "trabalho infantil", "controle jurisdicional de políticas públicas" e "processo estrutural", mas não aparecem dentro dos resultados iniciais colhidos por motivos desconhecidos, como é o caso do RR 0000291-81.2018.5.20.0003 (3ª Turma, Relator Alberto Bastos Balazeiro, Data do Julgamento: 27/08/2025), que não apareceu aos filtros de pesquisa selecionados. A inserção de outras palavras-chave para a tentativa de afunilamento dos resultados obtidos pode excluir ainda mais processos que tenham relação com o tema e não solucionar o problema da exclusão dos casos afins. Deste modo, se apresenta que o método de coleta de dados jurisprudenciais para esta hipótese selecionada se apresenta como insuficiente, pois pode excluir processos que tenham relação com o tema, e pouco confiável, pois pode incluir processos que não tenham relação com aquilo que é o objeto de pesquisa. Inclusive, ao longo da análise da amostra escolhida, Ação Civil Pública com Pedido Liminar de Antecipação de Tutela Específica nº 0000117-64.2012.5.10.0002, o caso do "Lixão da Estrutural", encontrou-se nas peças processuais (petição inicial, contestação, recurso ordinário, recurso de revista etc.) julgados que poderiam se enquadrar ao objetivo da pesquisa, mas que não apareceram a este pesquisador conforme os filtros escolhidos, demonstrando que para o objetivo proposto, o método seria insuficiente.

[130] Além destes pontos, a questão da irrecorribilidade das decisões interlocutórias na Justiça do Trabalho inibe que questões processuais apareçam com frequência nos sistemas de busca, inclusive do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, tribunal trabalhista de maior proximidade regional deste pesquisador. Ou seja, pode ser que existam

meramente processuais, sem imiscuir necessariamente no tema objeto de pesquisa, não traduzindo a formulação de ideias gerais.

Entendeu-se ser mais adequado, portanto, para o objetivo proposto um método de "[...] investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes" (Yin, 2015, p. 39).

Portanto, a escolha do caso do "Lixão da Estrutural" para o estudo de caso se dá após o seu acesso integral, a análise da trajetória processual e sua repercussão nacional. Demonstrou ser inicialmente uma amostra valiosa na medida que se percebeu o alto índice de conflituosidade e complexidade, o caminho processual entre todas as fases (petição inicial, contestação, produção de provas, discussão sobre a competência da justiça do trabalho e outras) e o confronto entre o que é debatido em doutrina e o que aconteceu no plano prático.

Para a condução do estudo de caso, realizou-se a leitura da integralidade dos autos da ação em estudo[131], privilegiando-se a identificação do posicionamento institucional dos atores envolvidos. Por fim, no âmbito do estudo de caso do "Lixão da Estrutural", busca-se alcançar uma compreensão abrangente e aprofundada das especificidades desse litígio, desvelando os mecanismos e as circunstâncias da exploração do trabalho infantil no local, além de avaliar como o contexto socioeconômico e as dinâmicas institucionais impactam a atuação da Justiça do Trabalho na formulação de medidas estruturantes.

### 4.2.2 O contexto do Lixão da Estrutural como um espaço de exclusão e vulnerabilidade estrutural

O caso em estudo, a Ação Civil Pública com Pedido Liminar de Antecipação de Tutela Específica nº 0000117-64.2012.5.10.0002, foi ajuizado pelo Ministério Público do Trabalho da 10ª Região em 10 de fevereiro de 2012 em oposição a quatro pessoas jurídicas, a saber, o Distrito Federal, o Serviço de Limpeza Urbana (SLU), a Valor Ambiental LTDA, e a Quebec Construções e Tecnologia Ambiental LTDA.

processos estruturais com maior e menor grau de sucesso, mas que se limitem à primeira instância, ou seja, nunca alcançaram o grau recursal e, por consequência, não se apresentam no repositório de pesquisa.

[131] Disponível no site do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, podendo ser acessado, mediante login, no link (Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, 2020).

O objeto processual se fundamenta no trabalho de crianças e adolescentes na coleta de lixo reciclável no Aterro Sanitário do Jóquei "Lixão da Estrutural" (Brasil, 2012, p. 4), o que era objeto de ampla repercussão pela imprensa escrita e televisiva na época.

Conforme o estudo realizado por Cecília de Faria Sampaio (2020, p. 4), o "Lixão da Estrutural", localizado a menos de 20 quilômetros da Praça dos Três Poderes, era considerado "[...] o segundo maior lixão a céu aberto do mundo em 2014, pela Associação Internacional de Resíduos Sólidos (ISWA) em Inglês, e o maior da América Latina". Ele foi o motivo de ocupação urbana da área na década de 1960 por catadores que buscavam "[...] meios de sobrevivência através da venda de recicláveis coletados no Lixão" (Sampaio, 2020, p. 4)[132].

Um dos eventos que podem ser apontados como de maior destaque para o tema do trabalho infantil naquele local e que gerou a repercussão midiática relatada foi o do falecimento da adolescente A. T. M., ocorrido no dia 30 de janeiro de 2010[133].

Conforme narrativa colhida em âmbito extrajudicial da Diretora-Geral de uma das Requeridas (Procedimento Preparatório e no posterior Inquérito Civil de nº 0001032.2009.10.000-5): "[...] a situação de trabalho de menores dentro do Lixão da Estrutural, somente será 100% erradicada quando o Lixão da Estrutural for completamente desativado" (Brasil, 2012, p. 10), o que já evidencia, desde o âmbito extrajudicial, que o propósito do processo estrutural tinha como foco o trabalho no aterro sanitário e não suas adjacências.

Nesse mesmo âmbito extrajudicial, foram ouvidos representantes de cooperativas que laboravam no local e que relataram um grande número de crianças no local, inclusive crianças de colo, o que aponta a ausência de creches e escolas, tanto o é que o fenômeno é atribuído por estes trabalhadores "[...] à falta de creches onde tais crianças possam ficar enquanto seus pais trabalham" (Brasil, 2012, p. 6).

---

[132] Importante pontuar que desde 2003 havia uma lei distrital que tratava sobre o tratamento dos resíduos sólidos e, ainda, definia a ilegalidade da operação dos lixões (art. 3º, I e art. 13, II da Lei Distrital nº 3.232/03), mas que seria regulamentada somente em 2008 pelo Decreto nº 29.399/08. No plano nacional, pode-se destacar que houve diretrizes nacionais para o saneamento básico, inclusive na gestão de resíduos sólidos, desde a Lei nº 11.445/07, mas foi somente com a Lei nº 12.305/10 que houve a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a expressa proibição de lançamento *in natura* a céu aberto de resíduos sólidos (art. 47, II), bem como a proibição da catação nas áreas de disposição final de resíduos (art. 48, II) (Sampaio, 2020, p. 6).

[133] Conforme Certidão de Óbito da adolescente A. T. M., ela faleceu com 15 anos de idade, vítima de ação contundente, sem documento de identificação e, à época do falecimento, já possuía um filho de 1 ano de idade (Brasil, 2012, p. 1.821). Em outro documento, como o Boletim de Ocorrência nº 265/2010-3 (Brasil, 2012, p. 1.824-1.825), tipificado inicialmente como homicídio culposo, o comunicante é o convivente da vítima, com 23 anos de idade à época. Segundo a narrativa do motorista do trator, veículo este de propriedade de empresa diversa daquelas que foram inseridas no polo passivo da demanda, a vítima circundava o veículo em busca de material reciclável quando foi atropelada em manobra de marcha à ré do veículo. Segundo o documento, o fato ocorreu em 26/01/2010, às 17h30 e o falecimento ocorreu em 30/01/2010, às 3h. Não há notícias de como se desenvolveu a investigação criminal e nem eventuais ações em âmbito cível ou trabalhista. Os nomes de crianças e adolescentes foram substituídos por iniciais para preservar sua identidade, inclusive em citações diretas.

Também foram colhidos no âmbito da instrução do inquérito civil relatos pessoais das crianças e adolescentes. Nestes relatos foi dito que: "[...] que precisam trabalhar como catador, porque seus pais são pobres, que ajudam no sustento da família, que passam fome e que não podem sair do 'Lixão' pois não tem outra opção de trabalho/renda" (Brasil, 2012, p. 23). Outros relatos dos pais das crianças trazem que "ou perde os filhos para as ruas (drogas) ou corre risco no 'lixão'" (Brasil, 2012, p. 24).

Além do trabalho, as crianças naquele local faziam o consumo de drogas (cola, tíner, maconha, etc.) e apresentavam comportamento agressivo com os funcionários do local[134] (Brasil, 2012, p. 6). Também há o relato de ameaça para quem reclamasse da presença das crianças no local.

Ao longo da instrução processual, verificou-se que o contexto de violação estrutural passava por diversas vulnerabilidades para além do simples olhar superficial do trabalho em si. Tal fato é reconhecido judicialmente quando do indeferimento dos pedidos realizados em sede de tutela antecipada, com a fundamentação de que "[...] a realidade concreta dos fatos narrados na inicial é muito complexa para se resolver em um simples despacho" (Brasil, 2012, p. 1.784), como se demonstra mais à frente.

Essa realidade dos fatos foi buscada pelo Juízo ao longo da instrução processual, onde foi relatada a [...] "necessidade de um projeto que o jovem receba alguma coisa, senão ele retornará ao lixão", a "[...] falta de opção de renda e a ausência de projetos para jovens" e que há a necessidade de "[...] capacitação profissional de mães e de catadores" (Brasil, 2012, p. 2180-2186).

O contexto de vulnerabilidade fica perceptível ao longo da análise de todo o processo. O que se inicia com um olhar exclusivo para o aterro sanitário e o trabalho infantil naquele local, se propaga para os arredores do problema principal.

Nota-se que antes mesmo do ajuizamento da ação em análise, já havia na Justiça Comum tramitando desde 06 de agosto de 1996, sob o viés de defesa do meio ambiente, a ação civil pública nº 36.947/1996. Aos pedidos desta ação, destaca-se o pedido de "[...] condenação do Distrito Federal em obrigação de fazer concernente à retirada definitiva de todas as pessoas que ocupam irregularmente a área" (Daher, 2018, p. 119).

[134] Os funcionários relatam que: "[...] os adolescentes são problemáticos; eles (cheiram cola, fazem ameaças com armas brancas e de fogo) e desobedecem às citadas pelos agentes que trabalham no local, e não obedecem a nada em relação do cumprimento da solicitação do MPT, entram por vários lugares, pelo mato, pulando a cerca para adquirir recursos para saciar o vício" (Brasil, 2012, p. 20).

O trânsito em julgado desta ação julgada na justiça comum ocorre em 2007[135] e a cessação definitiva da atividade nociva ocorre em 20 de janeiro de 2018[136], mais de dez anos depois. Nela não houve a preocupação inicial, pelo menos com enfoque específico, com o escopo laboral específico ao trabalho infantil que ocorria ao aterro sanitário (Daher, 2018, p. 119). Neste sentido, quando ainda do ajuizamento da ação na Justiça do Trabalho, já havia o trânsito em julgado de outra ação que se referia, ainda que parcialmente, ao mesmo objeto. Parte dos pedidos que foram realizados na justiça especializada sequer existiriam caso a medida determinada na Justiça Comum fosse, de maneira imediata, cumprida.

Isso tudo eleva a análise de que uma patente situação de violação de direitos já ocorria naquele local. Tratava-se de questão que extrapolava o simples fato do trabalho, abrangendo todo o porquê de esse trabalho, naquelas condições, ocorrer, tal qual se fez preciosa análise no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A verificação da ocupação irregular do local por pessoas que buscavam melhores condições de vida laboral denota, por si só, a vulnerabilidade pretérita destes grupos. Aliado a isso, conforme os relatos colhidos ainda em âmbito administrativo, o trabalho era desenvolvido por crianças e adolescentes por fragilidade econômica das famílias, que colocavam sua prole para o trabalho em busca de outras fontes de renda e, também, pela ausência de creches e escolas em níveis adequados, expondo a criança e o adolescente ao uso das drogas e à violência.

A multidimensionalidade da vulnerabilidade se verifica, portanto, em âmbitos para além da proibição do trabalho, mas também para a renda das famílias e das alternativas da criança e do adolescente, mantendo-os em situação de risco pela reiterada violação de direitos. A raiz do problema se demonstra mais profunda do que a violação superficial e caso não retirada, ela "[...] surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido" (Vitorelli, 2024, p. 70).

Em sede de petição inicial, foram formulados pedidos específicos em caráter antecipado e definitivos, com os propósitos de resgatar "[...] todas as crianças e adolescentes que trabalhem ou exerçam atividades no 'Aterro da Estrutural'", além de lhes proibir o acesso, dentre outras medidas para efetivar estes pedidos[137] .

---

[135] Essa decisão com trânsito em julgado ordenando a cessação das atividades do "lixão" demonstra que, como se discute mais à frente, não se trata de uma alteração superveniente do objeto do processo imprevisível quando do ajuizamento da ação civil pública na Justiça do Trabalho, mas sim esperada. Inclusive, foi objeto de defesa do Distrito Federal a prejudicial de mérito pela coisa julgada do processo em comento, com o uso da expressão que se trataria de uma demanda com pedidos "natimortos" (Brasil, 2012, p. 1.531).

[136] O que culminaria, como se trata adiante, na perda superveniente do objeto em relação à parte dos pedidos.

[137] Na íntegra, os pedidos gerais foram: 1) a resgatar, de imediato, mediante convocação das autoridades/entidades com poder constitucional e legal para fazer as abordagens, todas as crianças e adolescentes que trabalhem ou exerçam atividades no "Aterro da Estrutural", também conhecido como "Lixão da Estrutural", observadas em sua

Em relação ao Distrito Federal, foram formulados pedidos específicos, como da inclusão social dos filhos dos catadores de materiais recicláveis em "programas sociais existentes ou a serem criados", a garantia de vagas nos centros de educação infantil, o atendimento em programas de contraturno escolar, a garantia de programas de formação profissional. Em relação a todas as Requeridas houve a formulação de pedido condenatório em danos morais coletivos reversíveis ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

### 4.2.3 Da discussão sobre a competência material da justiça do trabalho

Após a distribuição da petição inicial, o Juízo da 2ª Vara do Trabalho de Brasília, no Distrito Federal, entende pela incompetência da Justiça do Trabalho para processar e julgar a demanda proposta pelo Ministério Público do Trabalho (Brasil, 2012, p. 1.279).

Segundo sua fundamentação, o autor coletivo narraria "[...] irregularidades quanto ao ingresso e permanência de crianças e adolescentes na área do 'Lixão da Estrutural'" e não "[...] a existência de relação de emprego ou ao menos de trabalho, entre as crianças e adolescentes e os réus" e nem que os réus teriam "[...] se beneficiado, de algum modo, com o labor das crianças e dos adolescentes na área do aterro" (Brasil, 2012, p. 1279), de modo que não haveria relação jurídica de direito material cuja competência atrairia à hipótese do art. 114,

---

integralidade as disposições de proteção previstas na Constituição da República, Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e legislação aplicável, com o seu envio às respectivas famílias ou abrigos, em concomitância com a abordagem também no âmbito familiar, através de assistentes sociais, psicólogos, componentes do Conselho Tutelar da localidade e demais entidades que se dispuserem a colaborar no processo de conscientização da família e da sociedade quanto ao cumprimento da legislação aplicável;

2) a proibir e impedir o acesso de crianças e adolescentes no "Aterro da estrutural", também conhecido como "Lixão da Estrutural", observadas rigorosamente a Constituição da República e as condutas e atuações previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente;

3) a adotar vigilância interna e policiamento externo, 24 horas por dia, em suas respectivas áreas de atuação (vigilância interna a cargo do SLU e QUEBEC CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL S/A ou eventual sucessora na exploração do Aterro, e policiamento ostensivo externo na forma das escalas policiais pertinentes e de acordo com a metodologia policial, tudo no sentido de impedir o acesso de crianças e adolescentes ao Aterro e também sua exposição à exploração sexual e consumo/tráfico de drogas. O parâmetro da vigilância e do policiamento é o da EFETIVIDADE, observada a Constituição da República e as leis aplicáveis, bem como mediante a adoção rigorosa dos procedimentos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente; eventual presença de crianças e adolescente no Aterro da Estrutural deverá ser imediatamente comunicada, via telefônica ou outro meio que permita contato imediato aos órgãos que detenham competência legal para fazer as abordagens e encaminhamentos devidos, à luz da Constituição Federal e do estatuto da criança e do Adolescente; referidas ocorrências devem constar de livro próprio, bem como de arquivo digital, em que constem o nome do empregado/funcionário/policial, registro das situações ocorridas e providências tomadas a respeito;

4) a proceder, em suas respectivas órbitas, à vigilância através de câmeras, em especial nos setores mais vulneráveis do Aterro. A adoção desta providência não gera qualquer efeito contratual administrativo, não podendo ser invocada em tal sentido, ou seja, para majorar eventual contrato administrativo em vigor ou que venha a ser celebrado;

5) a garantir a ocupação das crianças e adolescentes da Cidade Estrutural, que estejam em situação de risco e vulnerabilidade social, em jornadas ampliadas, colônias de férias, escolas de circo, práticas esportivas, etc., no período de férias escolares, a fim de que seja desestimulado o trabalho no lixão local; (Brasil, 2012, p. 94-98)

da Constituição Federal entre as partes. É declinada de ofício a competência para a Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal.

Em sede de Recurso Ordinário, o Ministério Público do Trabalho (Brasil, 2012, p. 1283-1313) fundamenta que "[...] as crianças e adolescentes estão jogadas nesta situação porque elas e suas famílias precisam, não estão lá por prazer" (Brasil, 2012, p. 1.312), ou seja, a relação de trabalho, independentemente de eventual benefício dos réus ou vontade das crianças, é que atrairia a competência da justiça especializada. As Requeridas se opuseram à pretensão ministerial, concordando com o declínio da competência.

Distribuído o Recurso Ordinário à Segunda Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em 30 de janeiro de 2013 (quase um ano depois da distribuição da petição inicial) houve a reforma da decisão de origem e a determinação de retorno do feito à origem[138] (Brasil, 2012, p. 1387-1393).

Dentre a fundamentação, destacou o Tribunal que "[...] a competência se define em razão do binômio causa de pedir/pedido" (Brasil, 2012, p. 1.390), ou seja, se se narram fatos laborais, decorrentes de uma relação de trabalho, a competente para julgar seria, de fato, a Justiça do Trabalho[139].

A decisão é mantida[140], ainda que com possibilidades de reabertura quando do julgamento definitivo. Após a sentença de mérito, o Distrito Federal em 03 de agosto de 2023, após mais de dez anos de tramitação do processo, postula pelo reconhecimento da

[138] Dentre os fundamentos do precedente invocado, o AIRR 0098040-04.2005.5.22.0002, Relator Ministro Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, Publicação no DEJT de 6/7/2012, entendeu-se que: "O trabalho de catadores de material reciclável insere-se na sociedade e no mercado de trabalho e não mais pode ser encarado como aspecto secundário da cadeia produtiva da atual sociedade de consumo" e, por tal motivo, se há a presença de labor infantil, "[...] pode-se concluir que seu labor dirige-se, ainda que reflexamente, ao ente estatal responsável pela gestão e controle das atividades econômicas de tratamento dos resíduos sólidos da municipalidade" (Brasil, 2012, p. 1392).

[139] Não se olvide que precedente paradigma está em julgamento no Supremo Tribunal Federal, onde se analisa, entre outros fatores, se na Justiça do Trabalho se aplica a dita relação do binômio causa de pedir e pedido. No julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.389, discute-se a competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade, ou seja, discute-se se a Justiça do Trabalho seria competente para julgar as causas que tratam da existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços, mesmo que, no plano de fundo, a causa esteja lastreada em fatos laborais, com fundamento nos arts. 2º e 3º da CLT e o pedido verse o reconhecimento de uma relação de emprego. Em outras palavras, julga-se se a Justiça do Trabalho seria competente para dizer da sua própria competência (o princípio da *kompetenz-kompetenz*).

[140] Após outros recursos, o Distrito Federal interpõe Recurso de Revista (Brasil, 2012, p. 1414-1419), aduzindo que não há entre o ente público e as crianças e adolescentes "[...] relação de trabalho de qualquer espécie" (Brasil, 2012, p. 1418) e, ainda, que o Ministério Público do Trabalho teria se "imiscuído indevidamente" na área de atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Brasil, 2012, p. 1.419). Não foi obtido êxito no Tribunal Superior do Trabalho (Brasil, 2012, p. 1.471-1.473) naquele momento por motivos processuais.

incompetência absoluta da Justiça do Trabalho em seu Recurso de Revista (Brasil, 2012, p. 5.196-5.226) [141][142], rebatido pelo Ministério Público do Trabalho[143].

Em sede de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista no Tribunal Superior do Trabalho[144], a Quinta Turma daquele Tribunal realizou a análise sobre o tópico da competência material da Justiça do Trabalho. Foi asseverado na decisão que a questão já havia sido tratada pela Subseção Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1 ou SDI-1) no julgamento do E-RR-44-64.2013.5.09.0009[145], precedente importante em virtude do âmbito de julgamento colegiado, em que se entendeu que a Justiça do Trabalho é competente para apreciar ação civil pública que pretende a concretização de políticas públicas com objetivo de erradicar o trabalho infantil[146].

---

[141] Nova numeração em virtude do fato que os autos foram digitalizados (Brasil, 2012, p. 4471).

[142] Inclusive, em seu recurso apresenta o Distrito Federal outros julgados pelo Tribunal Superior do Trabalho em que entendeu a ausência de relação de trabalho em casos envolvendo catadores de materiais recicláveis, inclusive quando há a presença de trabalho infantil, como nos precedentes: RR - 139200-39.2008.5.09.0657, Relator Ministro: Guilherme Augusto Caputo Bastos, Data de Julgamento: 20/08/2014, 5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 29/08/2014; AIRR - 800-69.2010.5.09.0594 , Relatora Ministra: Maria de Assis Calsing, Data de Julgamento: 10/04/2013, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 03/05/2013; AIRR - 1379-05.2011.5.06.0161, Relatora Desembargadora Convocada: Vania Maria da Rocha Abensur, Data de Julgamento: 20/08/2014, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 22/08/2014; AIRR - 3200000- 49.2009.5.09.0009, Relator Desembargador Convocado: João Pedro Silvestrin, Data de Julgamento: 04/12/2013, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 06/12/2013 e RR - 457-73.2010.5.09.0594, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 15/05/2013, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/05/2013.

[143] Nada obstante os precedentes invocados pelos Recorrentes, o Ministério Público do Trabalho também apontou outros precedentes em que foi reconhecida a competência da Justiça do Trabalho para julgar causas que tenham por objeto a imposição de obrigações ao Poder Público destinadas à criação e implementação de políticas públicas para prevenção e erradicação do trabalho infantil, não sendo necessário que se esteja a tratar de relação de trabalho já existente, como nos precedentes: TST - RR: 0025832- 37.2014.5.24.0071, Relator: Evandro Pereira Valadão Lopes, Data de Julgamento: 21/11/2023, 7ª Turma, Data de Publicação: 01/12/2023; TST – E: 442120135060018, Relator: Lelio Bentes Correa, Data de Julgamento: 04/11/2021, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: 12/11/2021; TST - RR-74300-37.2009.5.05.0491, 7ª Turma, Relator Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, DEJT 10/05/2019 e TST - RRAg-11199- 38.2016.5.09.0016, 8ª Turma, Relatora Ministra Dora Maria da Costa, DEJT 21/05/2021.

[144] Importante pontuar que na coleta do processo em sua íntegra não consta o teor dos recursos interpostos e das decisões proferidas no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho. Apenas pela consulta pública ao processo (Disponível em: https://www.tst.jus.br/processos-do-tst) se apresentam as decisões individualizadas. Inclusive, pontua-se que foram interpostos Recursos Extraordinários ao Supremo Tribunal Federal. Atualmente, em virtude de pedidos conciliatórios, os autos foram recebidos em 18 de fevereiro de 2026 no CEJUSC/TST para tentativa de conciliação. As Requeridas Valor Ambiental LTDA e Quebec Construções e Tecnologia Ambiental S/A apresentaram propostas de conciliação, estando suspenso o trâmite dos Recursos Extraordinários interpostos.

[145] Além desta decisão, foram citadas outras, como E-RR-24325-63.2014.5.24.0096, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Relator Ministro Augusto Cesar Leite de Carvalho, DEJT 03/12/2021; Ag-AIRR-2-11.2018.5.06.0401, 2ª Turma, Relatora Ministra Liana Chaib, DEJT 03/05/2024; RR-25832-37.2014.5.24.0071, 7ª Turma, Relator Ministro Evandro Pereira Valadao Lopes, DEJT 01/12/2023; RR-188-76.2019.5.06.0311, 6ª Turma, Relatora Ministra Katia Magalhaes Arruda, DEJT 25/08/2023 e RR667-28.2016.5.09.0655, 7ª Turma, Relator Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte, DEJT 16/06/2023.

[146] 2. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAÇÃO E PREVENÇÃO DE TRABALHO INFANTIL. Hipótese em que se discute a competência da Justiça do Trabalho para julgar ação civil pública do Ministério Público do Trabalho, na qual se pleiteia a condenação dos Reclamados à implementação de políticas públicas para erradicar e prevenir o labor infantil, bem como ao pagamento de indenização por dano moral coletivo. O Tribunal Regional concluiu ser inegável a

A questão da competência material da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações civis públicas com o escopo de implementação de políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho infantil e o estímulo à aprendizagem é defendida pela doutrina. Dentre os fundamentos que sustentam a defesa da competência, está o de que a "[...] sua especialização garante análise adequada dos litígios entre capital e trabalho, em todas as esferas" (Nogueira; César; Arruda, 2021, p. 412).

### 4.2.4 A produção de prova coletiva e o protocolo para atuação e julgamento com perspectiva da infância e adolescência

Após a primeira discussão sobre a competência material da Justiça do Trabalho, os autos retornam em 04 de maio de 2015 e a primeira audiência é marcada após mais de 3 anos do ajuizamento da ação civil pública (Brasil, 2012, p. 1492). Nela, como manda o rito, há a apresentação de contestação, com a oposição às pretensões apresentadas pelo Ministério Público do Trabalho.

O Distrito Federal (Brasil, 2012, p. 1522-1540) apresenta em sua peça de defesa diversas preliminares (como da ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho e

competência da Justiça do Trabalho para apreciar as demandas que objetivem a implantação de políticas públicas pelos Entes Públicos que tenham sido omissos ou negligentes quanto ao seu dever legal, ressaltando que cabe a esta Especializada dirimir as diversas questões sociais relativas ao labor, especialmente, no que toca à exploração do trabalho infantil, enquadrando-se tal competência no art. 114, I e IX, da CF/88. A SBDI-1 desta Corte Superior já firmou entendimento, no julgamento do E-RR-44- 64.2013.5.09.0009 (Ministro Relator Alberto Luiz Bresciani - DEJT 18/12/2020), no sentido de que a Justiça do Trabalho é competente para apreciar ação civil pública que pretende a concretização de políticas públicas com objetivo de erradicar o trabalho infantil. Julgados. Incidem os óbices previstos na Súmula 333/TST e no art. 897, § 7º, da CLT ao processamento dos recursos de revista. Agravos de instrumento não providos.
[…]
Discute-se a competência da Justiça do Trabalho para julgar ação civil pública do Ministério Público do Trabalho, na qual se pleiteia a condenação dos Reclamados à implementação de políticas públicas para erradicar e prevenir o labor infantil, bem como ao pagamento de indenização por dano moral coletivo.
O Tribunal Regional reconheceu a competência da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar conflitos concernentes à efetivação de princípios e regras constitucionais e internacionais (ratificados), relativos à pessoa humana, agindo, desta forma, como coadjuvante, que dentro do seu limite legal de atuação, assegura o cumprimento e dá efetividade aos referidos princípios.
Concluiu ser inegável a competência da Justiça do Trabalho para apreciar as demandas que objetivem a implantação de políticas públicas pelos Entes Públicos que tenham sido omissos ou negligentes quanto ao seu dever legal, ressaltando que cabe a esta especializada dirimir as diversas questões sociais relativas ao labor, especialmente, no que toca à exploração do trabalho infantil, enquadrando-se tal competência no art. 114, I e IX, da CF/88 (Brasil, 2012).

ilegitimidade *ad causam* do Distrito Federal[147]), prejudiciais de mérito (como a coisa julgada do Processo nº 36.947/96[148]) e impugnações ao mérito[149].

Quanto ao mérito, apresenta que: (i) Não há dano coletivo e, ainda que houvesse a potencialidade do dano, demandaria prova pericial extremamente complexa; (ii) Que o Ministério Público do Trabalho pretendeu "pagamentos insuportáveis" "[...] apenas porque do ponto de vista ministerial crianças e adolescentes não podem frequentar o 'Lixão da Estrutural'", "[...] esquecendo-se de levar em conta que os recursos públicos não chegam a atender a imperatividade de instalação de usinas para tratamento de lixo, uma das alternativas que por certo eliminaria o problema social" (Brasil, 2012, p. 1.532); (iii) Que existiam outras maneiras de corrigir eventuais irregularidades sem necessitar do Poder Judiciário; (iv) Que o Distrito Federal, se condenado a adotar qualquer medida não negociada, poderia sofrer consequências imprevisíveis, inclusive comprometer as finanças públicas; (v) Que o Poder Judiciário e o Ministério Público deveriam estar cientes das "[...] consequências iatrogênicas de suas decisões" (Brasil, 2012, p. 1.532), (vi) pelo viés implícito da reserva do possível "[...] se é razoável se paralisar a prestação de relevante serviço público como o de aterramento sanitário de lixo por irregularidades não definitivamente comprovadas e se impor ao contribuinte uma multa que ele mesmo pagará" (Brasil, 2012, p. 1.533), (vii) que o aterro sanitário possa necessitar de modernização ou extinção, "[...] mas não é de forma alguma caótica ou catastrófica, sendo despicienda intervenção judicial para sua gestão: '*minimis non curat praetor*'" (Brasil, 2012, p. 1534); (viii) que o SLU não possui nenhuma outra reclamação além da apresentada pelo MPT, "[...] mesmo porque o Brasil ainda padece da doença social de pouco caso com seus jovens e adolescentes" e que seria "[...] impossível que o Estado crie a utopia social pretendida pelo MPT" (Brasil, 2012, p. 1534); (ix) que são os pais que exigem a presença dos filhos no lixão e que o Distrito Federal não pode inibir o poder familiar por ato administrativo; (x) que se aplica no caso o princípio da reserva do possível, pois "[...] a decisão judicial não tem o condão de alterar impossibilidades fáticas. Vale dizer, ninguém pode ser condenado ao impossível" (Brasil, 2012, p. 1535).

---

[147] Pontua-se que a preliminar de incompetência material da Justiça do Trabalho não foi apresentada em Contestação, muito embora seja objeto recursal, como visto.

[148] O Distrito Federal trouxe, no mérito desta impugnação, que o Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) em 2004 havia determinado o fechamento do Lixão da Estrutural e, portanto, o pleito da ação objeto de análise estaria contido na coisa julgada mencionada. Se trataria de uma demanda com pedidos "natimortos" (Brasil, 2012, p. 1531).

[149] As impugnações de mérito não foram repartidas entre tópicos. Deste modo, para melhor compreensão, faz-se a síntese dos principais pontos.

Junto à sua fundamentação, o Distrito Federal se justifica com a alegação de que realiza medidas de combate ao trabalho infantil, ao crime e promove ações de acompanhamento com assistentes sociais às famílias e menores da Estrutural, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Por fim, postula pela suspensão do processo por seis meses para a busca de soluções diversas.

As demais requeridas, como a Valor Ambiental LTDA (Brasil, 2012, p. 1728-1748)[150], Quebec Construções e Tecnologia Ambiental S/A. (Brasil, 2012, p. 1749-1765)[151] e Serviço de Limpeza Urbana (SLU) (Brasil, 2012, p. 1665-1670)[152] , também apresentam suas defesas mantendo a linha defensiva do que foi apresentado pelo Distrito Federal.

Após a remessa dos autos ao Juízo Auxiliar da Infância e da Juventude do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em 06 de outubro de 2015 (Brasil, 2012, p. 1780), os pedidos de tutela antecipada são indeferidos, como mencionado, pois as medidas requeridas não tocam na raiz do trabalho infantil naquele contexto (Brasil, 2012, p. 1784)[153].

---

[150] Sua defesa apresenta que (i) os catadores não possuem qualquer relação de trabalho com a empresa; (ii) que o acesso ao aterro da estrutural é de responsabilidade do Serviço de Limpeza Urbana (SLU); (iii) que sempre contratou empresas de segurança; (iv) que para a solução do problema, deve ter participação "exaustiva e exclusiva" dos órgãos responsáveis; (v) que existem programas governamentais como o Programa "Agente de Cidadania Ambiental"; (vi) que por estar em contato com o problema narrado e auxiliar o MPT, possui um sentimento de indignação por figurar no polo passivo; (vii) que o ECA estabelece que "[...] não se pode usar de qualquer meio coercitivo para retirada os menores do Aterro em questão" (Brasil, 2012, p. 1743); (viii) que o aterro é utilizado para crimes e, portanto, a discussão também se abrange no tópico para a redução da "maior idade penal"

[151] Por sua vez, sustenta que: (i) a petição inicial é inepta, pois não houve delimitação de sua participação; (ii) que não utiliza trabalho infantil em suas atividades; (iii) que foram infrutíferas as tentativas de inibir a entrada de menores no aterro; (iv) que os funcionários da empresa pedem auxílio ao Conselho Tutelar e este nada faz para atender às solicitações; (v) que não há nada a ser feito quando "[...] abordam essas crianças em cima da carroceira do caminhão e elas dizem que vão entrar sim e 'levantam a camisa mostrando uma arma'" (Brasil, 2012, p. 1753).

[152] É apontado que estaria tentando fechar o lixão da estrutural e implementar as diretrizes da Lei nº 12.305/2010, mas que está sendo apresentada resistência por empresas interessadas, pelos catadores e outros fatores, como impugnações perante o Tribunal de Contas, fechamento de vias de acesso e interposição de ações judiciais.

[153] Por exemplo, para o pedido de resgate imediato, a proibição e o impedimento de acesso de crianças e de adolescentes ao lixão, assim fundamentou o Juízo: "Em uma análise inicial e pelos elementos trazidos nos autos nesse instante, todas as medidas de urgência pedidas pelo autor são: a) incapazes de assegurarem o resultado útil do processo; b) irreversíveis, podendo até produzir efeitos maléficos tanto para o processo, como paràqueles que se procuram proteger; c) carecem de prova inequívoca de que são a melhor solução em provimento antecipado; d) não indicam os meios hábeis para o cumprimento das próprias medidas requeridas.

Com relação ao resgate imediato das crianças e dos adolescentes que trabalhem ou exerçam atividades no Aterro da Estrutural com envio às famílias ou abrigos, o autor: a) não apontou a situação de cada criança para saber qual é o melhor destino para ela; b) propõe a concessão de medida condicional, o que é vedado pela lei processual; c) não diz quais abrigos estão aptos e com condições mínimas para receber os menores (com ou sem familiares); d) não se preocupou em apontar locais próximos à escolas em que estudam para se evitar evasão escolar; e) não indica como manter os menores nos abrigos; f) não trouxe um plano para acompanhamento de menores em abrigos, nem indicou possíveis responsáveis para exercerem a guarda; g) não discorreu como seria feito este resgate e quais profissionais deveriam acompanhar; h) ante o relato de resistência de alguns menores a atuação protetiva de agentes do 3° réu, nada discorreu sobre a necessidade de medidas de força e de como evitar danos psíquicos e físicos dessa medida de força; i) omitiu-se quanto à necessidade de atuação conjunta com a Vara da Infância para exame sobre o poder familiar.

Quanto à proibição e impedimento de acesso de crianças e de adolescentes ao lixão, tem-se que: a) não há dúvida sobre a proibição do trabalho infantil no lixão, mas relatos, no Inquérito Civil anexado aos autos, de dificuldades rotineiras para cumprir essa vedação; b) não ficou claro qual o meio eficaz em que essa proibição ocorrerá; c) não

O Juízo assinala que "[...] nenhuma das partes trouxe aos autos informações imprescindíveis [*rectius*] para o exame da controvérsia, como informações, programas, projetos, orçamento, recursos públicos, materiais e humanos" (Brasil, 2012, p. 1788) e, assim, determina, sem requerimento prévio pelas partes, o envio de ofício a trinta e três órgãos, secretarias, pessoas e entidades diversas para que trouxessem, dentro de suas especificidades, dados e informações que pudessem contribuir com o mérito processual.

Além disso, determina que as partes apresentassem propostas para a solução do problema estrutural.

Para a parte autora, houve a determinação de apresentar proposta de política pública de erradicação do trabalho e da prostituição infantil, inclusive com "[...] objetivos (geral e específicos), metas, metodologia, recursos (humanos, materiais e financeiros) disponíveis e necessários, orçamento e cronograma (com prazos)" (Brasil, 2012, p. 1800). O órgão ministerial apresenta o "Plano de Projeto: Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil – 2015" (Brasil, 2012, p. 1833-1844), o que é considerado pelo juízo como "planos gerais" (Brasil, 2012, p. 1899).

Para a primeira requerida (Distrito Federal), houve a determinação de que também apresentasse uma proposta de política pública ao mesmo escopo da parte autora, mas "[...] sob pena de abdicar de sua prerrogativa constitucional de fixá-la, de alocar recursos e esforços e da discricionariedade" (Brasil, 2012, p. 1801).

Tais atos, embora pudessem, em certa medida, auxiliar na compreensão do mérito, foram pouco ou nada efetivos, posto que ainda em estágio processual precoce. A negativa de tutelas graduais, ainda que modificáveis ao longo do tempo, podem levar às partes e aos grupos envolvidos que mesmo com a interferência judicial, nada seria feito.

Tal situação se propõe como um desafio à necessária consensualidade, apontada como um fator importante nos processos estruturais. Os autores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. pontuam que a tutela "[...] à erradicação do trabalho infantil, por exemplo, exigirá medidas diversas daquelas adotadas para a dessegregação das escolas" (2023, p. 615) e, portanto, flexibilidade e consensualidade seriam essenciais para a promoção da tutela estrutural.

---

foi dito onde seriam alocadas as famílias que moram no lixão; d) como seria isolada a área, já que a própria inicial narra passagens na cerca e um dos réus a dificuldade em construir valas; e) não foi apresentado o tamanho da área, os lugares mais vulneráveis e um projeto viável para o fim colimado; f) a medida não atinge a raiz do problema social, econômico e familiar que é a causa desse trabalho infantil; g) a mera proibição desse trabalho não está surgindo a eficácia pretendida pelo autor; h) mera declaração não enseja qualquer obrigação comissiva ou omissiva. (Brasil, 2012, p. 1784-1785)"

Entretanto, no caso de aplicação da pena previamente imposta, segundo a qual, caso o Distrito Federal não apresentasse a proposta de política pública iria "[...] abdicar de sua prerrogativa constitucional de fixá-la, de alocar recursos e esforços e da discricionariedade" (Brasil, 2012, p. 1801), poderíamos estar (ainda que anacronicamente) diante de um quadro de imposição forçada da implementação de uma política pública, o que, inclusive, foi objeto de deliberação no Tema de Repercussão Geral nº 698 do Supremo Tribunal Federal, pois, como dito, o voto do Ministro Redator Luís Roberto Barroso definira que "[...] não caberia à decisão judicial, em regra, estabelecer medidas específicas" para a correção do estado violador de direitos, "[...] mas, sim, finalidades a serem perseguidas, cujo cumprimento seria fiscalizado pela autoridade judicial" (Silva; Costa, 2024, p. 357).

Dado início à fase de produção de provas, há o destaque para a atuação do juízo na busca da contextualização do problema estrutural, com a realização de audiências públicas e visitas judiciais[154] no local e arredores[155] do "Lixão da Estrutural".

Ao longo do processo, tem-se a notícia que foram realizadas cinco audiências públicas, sendo quatro no foro trabalhista e uma na sede da Associação Viver, local representativo do grupo tutelado[156].

---

[154] As visitas judiciais foram sugeridas pelos próprios participantes da audiência pública e que moram nos bairros arredores do "Lixão da Estrutural". O Juízo determinou que realizaria "visitas surpresas", que a "qualquer hora aparecerá de surpresa", o que não foi objeto de impugnação pelas partes. Sobre este ponto, cabe pontuar que a inspeção judicial (ato probatório bem semelhante, senão quiçá o mesmo que a visita judicial) está presente no Código de Processo Civil, ao art. 481 e seguintes. Entretanto, prescreve o art. 483, parágrafo único do Código de Processo Civil que é direito das partes assistir à inspeção, inclusive "[...] prestando esclarecimentos e fazendo observações que considerem de interesse para a causa", de modo que poderia ser questionado, caso as partes se opusessem em sede de audiência, com registro em ata de seus protestos, eventual legalidade do ato probatório.

[155] Fatos importantes foram ressaltados pelos advogados das partes requeridas, como o fato de que: "[...] a escola foi construída sobre gases de chorume, de forma que foram realocadas em outras regiões administrativas, Cruzeiro, Guará e Asa Sul e, em razão da distância, abandonam o ambiente escolar e acabam indo trabalhar no lixão da estrutural", além de que "[...] essas crianças muitas vezes são responsáveis pelo sustento de suas famílias e não se pode excluí-las do acesso ao trabalho, pois apenas irá transferir o problema social para outro ramo" (Brasil, 2012, p. 2.146).

[156] Realizada ao dia 1º/07/2016. Após a realização das visitas judiciais, o local foi notado pelo juízo e, inclusive, nele se realizou uma visita (inspeção) judicial no dia 14/06/2016. Para essa primeira audiência em ambiente externo do Poder Judiciário, foi determinada a intimação para comparecimento do Diretor Regional de Ensino do Guará da Secretaria de Educação e os diretores das Escolas Públicas localizadas na Estrutural. Foi determinada a comunicação dos representantes das cooperativas de catadores e ciência de órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil. Além disso, foi facultada a ciência de ao menos 18 instituições como escolas, creches, grupos informais, associações comunitárias e outros. Segundo relatos colhidos pelo juiz na terceira visita (Brasil, 2012, p. 2.174-2.176), a associação, embora tenha início na década de 1990, somente começou a receber recursos governamentais por convênio formado em 2010, mesmo período de o início do Inquérito Civil aberto pelo Ministério Público do Trabalho. Neste ponto, pertinente comentar sobre uma possível influência do Inquérito Civil para a concessão de recurso e a promoção de atividades sociais no local, o que pode se relacionar com os direitos de desestabilização em possível atribuição aos efeitos véu e da publicidade (Sabel; Simon, 2004, p. 1068-1077). Isso porque tais efeitos atribuem que, após exposto o problema (como ocorreu nas reportagens midiáticas), a pressão política impede o agente público de permanecer inerte, podendo tomar diversas atitudes para além de uma solução imediata, mas respostas que possam satisfazer parcialmente ao problema, como foi a possível formação do convênio no mesmo ano de abertura de Inquérito Civil.

As audiências foram próximas entre si, sendo a primeira datada em 10/06/2016[157] e a última em 09/09/2016, ou seja, em um intervalo de três meses realizaram-se cinco atos processuais importantes. Nestes atos, participaram diversas pessoas, representantes das partes e terceiros que não necessariamente ingressaram no feito de modo formal nem foram introduzidos nas figuras típicas de participação de terceiros (como *amicus curiae*, assistentes, chamamento etc.) ou, ainda, para a produção de provas específicas (como peritos, testemunhas e outros).

Durante o período da primeira audiência pública (10/06/2016) até a segunda audiência pública (1º/07/2016), há a notícia de visitas judiciais com a elaboração de seus termos (Brasil, 2012, p. 2164-2275), todos no âmbito da Estrutural[158].

As visitas realizadas pelo próprio juízo[159], em algumas oportunidades sozinho e de surpresa, sem aviso prévio, ocorreram de 11/06/2016 a 09/07/2016. Ou seja, durante o intervalo de 10/06/2016 (data da primeira audiência pública) até 09/09/2016 (última audiência

[157] A primeira audiência pública é realizada em 10 de junho de 2016, quatro anos depois do ajuizamento da ação. Nela, houve a participação de diversas autoridades de órgãos públicos, judiciário, de entidades civis, com a apresentação dos dados constantes no processo, as causas e as dificuldades de erradicação do trabalho infantil, além de perguntas direcionadas à forma de tratamento do novo aterro sanitário (Samambaia) e sugestões de ações de diversos níveis das pessoas presentes no ato.

[158] São noticiadas visitas nas vias públicas dos setores Oeste e Central da Estrutural (11/06/2016), no Setor Leste da Estrutural e invasão de Santa Luzia e à Área Pastoral Jesus Bom Pastor e Centro Social Santa Clara, ligados à Igreja Católica (12/06/2016), na Associação Viver (14/06/2016), onde se deu a segunda audiência pública realizada ao dia 1º/07/2016, dentre outras localidades.

[159] As visitas judiciais possuem propósitos diversos, seja para reconhecimento preliminar do local, abordagem de moradores, catadores e participação, pelo juízo, de eventos, como o "Diálogo sobre Trabalho Infantil na Estrutural", onde se colhe da fala de catadores que trabalham naquele local que "[...] já viu diversos acidentes com crianças no lixão, vítimas de atropelamento por caminhões", com "[...] cenas do esmagamento de ossos e corpo de criança" (Brasil, 2012, p. 2180). Na segunda visita foi constatado pelo juiz, pessoalmente (com vestimentas comuns e sem se identificar), que diversos moradores de bairros próximos ao lixão "[...] estão visivelmente abaixo da linha da pobreza, vivendo em grande estado de miserabilidade e abandono", com construções "[...] de madeirite [*rectius*], algumas construções recentes de alvenaria e ruas de terra, sem calçadas, esgoto ou drenagem pluvial".

pública), ocorreram cinco audiências públicas, oito visitas judiciais, com a elaboração de vinte termos de visita judicial[160] e outros três autos de constatação[161] no próprio aterro sanitário.

As visitas se deram em diversos locais onde se desenvolve a vida da criança e do adolescente naquela região, como nas escolas públicas, no Termo de Visita Judicial nº 07/2016 (Brasil, 2012, p. 2261-2262), no Conselho Tutelar, no Termo de Visita Judicial nº 9/2016 (Brasil, 2012, p. 2268), nas creches (Brasil, 2012, p. 2272-2275), no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da Estrutural, presente no Termo de Visita Judicial nº 14/2016 (Brasil, 2012, p. 2292-2294), dentre outros[162].

---

[160] No Termo de Visita Judicial nº 11/2016 (Brasil, 2012, p. 2270), é relatado que o magistrado realiza visita às instalações do "Coletivo da Cidade" sem se identificar como magistrado, local que não foi mencionado na inicial e nem em fase administrativa. Para detalhes, o "Coletivo da Cidade" possui endereço eletrônico onde se relata as atividades do coletivo e meios para a arrecadação de doações. (Coletivo da Cidade, 2026). Segundo as informações disponíveis no site: "O Coletivo da Cidade é uma organização localizada na Cidade Estrutural (DF) que atua prioritariamente com o atendimento de crianças e adolescentes no contraturno escolar, oferecendo alternativas artísticas e educativas como meio de transformação social. Pensada e construída a partir do fortalecimento de vínculos no território em que atua, a organização também se caracteriza como um importante espaço de convivência comunitária e capacitação profissional para os moradores da cidade, articulando-se em rede com outros grupos e instituições parceiras". Durante a visita judicial, o Juízo colhe relato de membros da equipe pedagógica que relatam os trabalhos desenvolvidos e vivências no local, como: "A sra. […] sublinhou a falta de sentimento de pertencimento das crianças e dos jovens em relação à Estrutural. Aduziu que a ideia é fazer com que as violências sofridas, como a morte recente de uma criança por um adolescente de 15 anos e que chocou a cidade e o trabalho infantil, não sejam banalizadas ou percebidas como algo natural. Disse, ainda, que os menores mostraram conhecer as violações de seus direitos e que a temática do trabalho infantil os levou a refletirem sobre a própria realidade e do que a comunidade pensa sobre isso". (Brasil, 2012, p. 2.271).

[161] Foram lavrados os Autos de Constatação nº 1/2016 a nº 3/2016 (Brasil, 2012, p. 2364-2366). Foi anotado o fácil acesso ao local, o magistrado não foi notado ou abordado durante a entrada no lixão "O magistrado, assim, entrou no Lixão, sem que fosse notado ou abordado por ninguém, sendo fácil o acesso de qualquer pessoa por esse local" e que "[...] o magistrado adentrou nessa área e conversou com catadores e menores, ninguém quis saber quem ele era e porque fazia perguntas" (Brasil, 2012, p. 2354-2355). Além disso, houve a constatação *in loco*: "Durante todo o tempo da diligência judicial, o magistrado contou 8 (oito) crianças no local, sendo 7 (sete) na área de catação. Pelo menos 5 (cinco) estavam aparentemente acompanhadas de seus pais, 3 (três) não pareciam se dirigir a nenhum responsável, mas eram conhecidas de outras 4 (quatro).

Havia uma menina de cerca de 8 anos, que brincava com seu brinquedo alheia ao que acontecia a sua volta, e do seu lado outra, de cerca de 9 anos, que catava lixo. Uma menina, que disse ao magistrado ter 12 anos, mas tinha aparência de 10 anos, tinha uma sacola de 5 kg e catava latinhas próxima a sua mãe. Um menino que disse ter 10 anos, outro de 8 anos (chamado de J. pelos amiguinhos) e um de 5 anos (que disse chamar N.) brincavam no lixão e, às vezes, procuravam, brinquedos no local. Havia outro menino de 8 a 9 anos que escalava a montanha de lixo e procurava brinquedos e que aproximara perigosamente de caminhão do lixo da Valor Ambiental que descarregava lixo. A oitava criança, de cerca de 3 anos de idade, veio ao local sentada em um carrinho para carregar lixo, conduzido por um casal de adultos que, aparentemente, chegava para trabalhar, pois o carrinho estava vazio e suas roupas limpas. Ela foi a única dos 8 menores que não entrou na área de catação, nem mexeu com o lixo. […] Foi dito ao magistrado, que há grupos de crianças e adolescentes perigosos que cobrem seus rostos e costumam abordar e assaltar motoristas dos caminhões que se dirigem a outras áreas do Lixão. Muitos desses menores deslocam-se, segundo o que foi informado, para área de aterramento. "O Sr. […] disse ao Juiz que alguns menores rasgaram os pneus de seu carro de transporte de lixo, dificultando carregar sua produção de papelão para a venda, por valores maiores, em outros lugares. Ele destacou que tais menores costumam andar em grupos e que, de vez em quando, furtam de alguém o material que coletou". (Brasil, 2012, p. 2357-2362).

[162] No Centro Olímpico da Estrutural, Termo de Visita Judicial nº 17/2016 (Brasil, 2012, p. 2299-2302), "[...] aproveitou o magistrado a saída de um veículo do estacionamento interno e entrou na unidade, passando a percorrer, sozinho, diversas instalações esportivas". No local, houve a interlocução com os funcionários, que, durante as perguntas, não sabiam que conversavam com magistrado. Em virtude disso, o juiz relata que lhe foram questionados "[...] a identidade, o local da moradia e, diante da negativa de residência na Estrutural, o motivo da visita". Os professores "[...] mostraram-se o tempo todo desconfiados e incomodados com as perguntas. Suas

É pertinente pontuar que o Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência elabora um guia prático para atuação em perspectiva de infância e juventude (TST, 2024).

O citado documento, por definição, consiste "[...] num conjunto de saberes, diretrizes e recomendações", composto por "[...] saberes interdisciplinares, sugestões e determinações" adquiridos a partir "[...] de boas práticas e da experiência vivenciada no cotidiano da Justiça adaptada e amiga da criança e do adolescente", voltado para a atuação do magistrado(a) do trabalho para a concretização dos interesses daqueles que se encontram em condição de trabalho infantil (TST, 2024, p. 11-12).

Os objetivos do documento se fundam em levar ao conhecimento da sociedade e àqueles que atuam na Justiça do Trabalho "[...] os fundamentos centrais, conceitos-chaves, princípios e normas imprescindíveis à atuação da Justiça do Trabalho como protagonista no combate e erradicação do trabalho infantil e estímulo à aprendizagem", recomendar a "[...] adoção de rotinas, providências e procedimentos que resultem na atuação de uma justiça acolhedora, ativa, dialógica, compreensiva, célere, criativa, propositiva" e, também, propor "[...] medidas de formação e participação ético política da Justiça do Trabalho, como agente de articulação social, sensibilização e conscientização", inclusive com apoio e colaboração da rede de proteção e aos órgãos que compõem o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente (TST, 2024, p. 12).

Neste guia, pontua-se e recomenda-se a promoção de audiências públicas como um instrumento de "diálogo com os atores sociais", imprescindível para o "[...] conhecimento da realidade local, bem como na aproximação com demais entes do SGDCA, a fim de que possam ser gestadas, a partir delas, soluções estruturais para questões de grande impacto social" (TST, 2024, p. 189):

> Ao(à) magistrado(a) não é dada a prerrogativa de desconhecer a realidade na qual atua. O envolvimento com a sociedade local visando conhecer a realidade na qual se encontra é fundamental ao ato de julgar, vez que o(a) juiz(íza) deve atuar como articulador(a) social, em muitos casos por meio de decisões estruturais prospectivas, com reserva de jurisdição, já que poderá haver a necessidade de prolação de outras decisões para que seja atingido o objetivo final de dar concretude aos direitos fundamentais ao não trabalho e à aprendizagem. (TST, 2024, p. 190).

---

respostas foram secas e cada vez mais curtas" (Brasil, 2012, p. 2299-2300). Em um destes relatos, a assistente social afirma que haveria "[...] uma cultura transgeracional de convivência com o Lixão, pois as crianças veem o pai e mãe trabalhando lá", motivo o qual as crianças gostariam do lixão e que aquele seria um "ambiente natural", constituidor de "fonte de renda" (Brasil, 2012, p. 2299-2301).

O ato judicial das visitas permite ao juízo conhecer, de fato, o ambiente estrutural que está lidando, inclusive tateando suas nuances e conversando diretamente com o grupo diretamente envolvido na tutela estrutural.

> Conhecer estruturalmente situações complexas é o primeiro passo para prolação de decisões estruturais prospectivas que tenham o condão de propiciar a mudança do estado de coisas inconstitucional que mantém as crianças e adolescentes vítimas do trabalho infantil e alijados de seus direitos fundamentais. (TST, 2024, p. 194).

Esse ato da audiência pública é, portanto, um ato necessário. Além da constante produção de provas pelo próprio Poder Judiciário, é recomendado enquanto política judiciária a participação de mais agentes, dos grupos e subgrupos envolvidos, bem como a realização de outros atos processuais (como o da escuta especializada), de modo a garantir efetividade e legitimidade democrática para o processo estrutural:

> O trabalho infantil é um problema que deve ser enfrentado por meio do processo estrutural, diante de sua complexidade e por envolver a atuação de diversos órgãos e entidades, ou seja, multipolar. Assim, o processo deve ser o mais dialógico e democrático possível, proporcionando a participação dos grupos e subgrupos envolvidos, bem como de especialistas, no caso o *amicus curiae*, e com a realização de audiências públicas, conferindo-se legitimidade democrática para as futuras decisões. (TST, 2024, p. 194).

Inclusive, os atos realizados, como as audiências públicas, convite e ofícios a terceiros para que participassem do processo[163] e visitas judiciais, podem ser enquadrados como aconselháveis do ponto de vista de política judiciária, como visto no Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência, que incentiva o conhecimento estrutural do problema relacionado à erradicação do trabalho infantil.

[163] De se pontuar a participação de terceiros integrantes ou não do próprio Poder Judiciário, como do Auditor Fiscal do Trabalho lotado em serventia diversa daquela que tramitava o processo, com contribuições voluntárias. Pelo que consta, ele foi o responsável pela elaboração do documento denominado de "Programa ESTRUTURAR - para a Erradicação do Trabalho de Crianças e Adolescentes no Lixão da Estrutural" (Brasil, 2012, p. 2408-2471). Esclarece o criador do documento que "[...] o programa possui dois eixos. O primeiro está assentado em medidas de proteção a serem executadas para crianças e adolescentes de até 13 anos de idade. O segundo é para os adolescentes de 14 a 17 anos e propõe medidas de proteção (as mesmas do primeiro eixo) e um projeto de aprendizagem. Em suma será cobrar as cotas de aprendizagem das empresas concessionárias do serviço público de limpeza urbana do DF, para disponibilizar Aprendizagem - formação técnico-profissional metódica para os adolescentes egressos do trabalho no "Lixão da Estrutural". Duas empresas estão no polo passivo da ACT. O total de cotas coincide com o número de adolescentes em trabalho ilegal no lixão" (Brasil, 2012, p. 2408).

### 4.2.5 Tutela estrutural: seria impossível a bipartição completa entre o conhecimento e a execução?

Ponto considerável, no entanto, apontado como relevante pela doutrina e cuja presença não se percebeu ao longo do processo, com exceção de uma deferida de maneira incidental, são as chamadas tutelas provisórias estruturais.

Embora os atos processuais para a colheita da prova tenham sido realizados de forma extensa, procurando encontrar a real situação que envolvia o problema estrutural[164] e suas formas complexas de resolução, apenas uma tutela provisória foi concedida, inclusive de ofício[165], sem pedido formulado pelas partes, consistente na "[...] cassação das decisões de suspensão do transporte escolar dos alunos da Estrutural para as unidades de ensino das cidades do Guará e do Cruzeiro" (Brasil, 2012, p. 2288)[166]. Não há sobre a medida provisória concedida informações contemporâneas ao andamento processual sobre o seu efetivo cumprimento.

Em despacho proferido em 11/08/2016, a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios foi admitida "na qualidade de *amicus curiae*", conferindo-lhe os mesmos poderes

---

[164] Inclusive, importante pontuar anotação pertinente do juiz e que, em síntese, pode ser traduzido, *mutatis mutandis*, como a *ratio essendi*, do processo estrutural com enfoque à erradicação do trabalho infantil "O Juiz esclareceu que o problema não é resolver o processo, mas adotar medidas que alcancem as causas e os fatores que interferem diretamente na presença de trabalho infantil no Lixão da Estrutural. Por isso, entende que está se avançado a cada audiência pública realizada. Salientou que não basta uma medida de força de retirada judicial dos menores, mas é preciso trazer soluções que levem a que a criança e o jovem que trabalhem ali não retornem mais ao local" (Brasil, 2012, p. 2478). Tal afirmação dialoga com os litígios estruturais. Isso porque "[...] o funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro" (Vitorelli, 2024, p. 65), ou seja, se apenas "removidas as crianças", colocados muros, ou mudar o lixão de local não será resolvido o problema. É necessário garantias que aquela situação que fomenta o problema estrutural seja desfeita. Importante e pertinente pontuar que nem todos os interesses podem ser conceituados como em uma única direção, como se colhe das contestações e, essencialmente, de manifestação da empresa Valor Ambiental, que transcreve em sua petição intermediária argumentações defensivas, como que "Esta ação do aterro foi ajuizada apenas com pleitos indenizatórios em desfavor da empresa. […]. Ora, se todas as medidas solicitadas fossem adotas pela empresa, a continuidade de sua operação seria inviável. […]. De fato, o papel aceita qualquer coisa, é muito fácil escrever e concluir por soluções céleres. No entanto, todas as medidas aventadas na inicial e nas audiências públicas demandam CUSTOS. A conta não é da empresa" (Brasil, 2012, 2525-2531).

[165] Tais indagações derivam da percepção particular tomada pelo juiz na visita judicial ao Conselho Tutelar da Estrutural, onde o magistrado percorre as instalações e conversa com conselheiros e funcionários da instituição, presente no Termo de Visita Judicial nº 9/2016. Nesta visita, é relatada a necessidade de assistentes sociais e psicólogas em face dos abusos e violência à criança, que 800 famílias estariam aguardando vagas em creche na Estrutural e que por não ter escolas de ensino médio no local, os alunos "[...] são obrigados a estudarem no Guará, onde são alvos de discriminação" (Brasil, 2012, p. 2268).

[166] Na decorrência da segunda audiência pública (Brasil, 2012, p. 2285-2291), realizada na Associação Viver, o juiz encaminha as indagações para "[...] a falta de transporte escolar, a falta de creches, a discriminação das crianças que estudam no Cruzeiro e Guará e a ausência da educação" (Brasil, 2012, p. 2285), com o depoimento e participação de diversas pessoas envolvidas diretamente no tema, como o Diretor Regional de Ensino do Guará, Ministério Público, assistentes sociais e diretores dos locais visitados pelo juiz. O fundamento foi de que a "[...] decisão pode ser reversível, mas a manutenção da suspensão do transporte pode ter efeitos irreparáveis na vida escolar e no combate ao trabalho infantil no Lixão" (Brasil, 2012, p. 2289-2291).

da assistência simples (Brasil, 2012, p. 2656). Na oportunidade, o órgão requereu que "[...] seja ofertada vaga em creche pública ou privada para crianças de 0 a 6 anos residentes na Estrutural, sob pena de multa" (Brasil, 2012, p. 2653).

O juízo, contudo, indeferiu esse pleito, assim como os demais pedidos de tutela provisória formulados pelo autor na petição inicial.

Entretanto, após o fim da quinta audiência pública, o juízo informa a desnecessidade de novas audiências públicas. O Ministério Público do Trabalho por petição (Brasil, 2012, p. 3367-3369) manifesta sua insatisfação com o decurso do processo e o tempo que se realizou a produção de provas. Manifesta que "Outro ano se passou e a tragédia anunciada chegou com mais uma vítima, de 14 anos"[167] e que "O foco inicial foi deturpado, ampliado em demasia e a situação crítica e emergencial ficou à míngua da atuação judicial":

> Nunca se imaginou que uma liminar ou sentença resolveria todos os males de trabalho infantil no Lixão, contudo, o fato é que [E.] não teve a proteção integral nem da sociedade nem do Estado. Para ele tudo falhou e tudo tardou. Decisão que vier não mais impedirá [E.] de ser atropelado pelo caminhão, porém poderá mostrar que aprendemos algo e que ação como a posta precisa de início, meio e mais ainda de um fim.
> Roga o MPT que se julgue o processo e se responsabilize os réus para que não mais permitam que crianças e adolescentes menores de 18 anos entrem no Lixão e ali deixem sua infância, sua integridade física e moral, sua saúde, sua dignidade e sua vida. (Brasil, 2012, p. 3368-3369).

Após tal manifestação, é determinada nova audiência para encerramento da instrução, em que é constatada a ausência do Ministério Público do Trabalho e do representante da Defensoria Pública do Distrito Federal, mas presentes as partes requeridas. Nela foi manifestada que o "Aterro Sanitário da Estrutural - Lixão da estrutural encerrou suas atividades em 20/01/2018 e que os catadores filiados a cooperativas que têm contrato com o SLU passaram a atuar nos galpões de triagem que se localizam em todo o DF"[168] (Brasil, 2012, p. 3397-3398).

Por mais que se tenham realizado diversos atos de instrução processual que estão recomendados no Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência, é necessário afirmar que o procedimento probatório nos processos estruturais é contínuo, não se podendo afirmar com certeza uma divisão clara nos moldes tradicionais do processo, numa bipartição entre conhecimento e cumprimento.

---

[167] Notícia que pode ser encontrada em meios digitais (Marques, 2017).

[168] Situação que já se tinha a ideia de que aconteceria em virtude das determinações da ação civil pública nº 36.947/1996, cujas decisões já haviam transitado em julgado ainda em 2007. Nela, como dito, havia dentre seus pedidos, a "[...] condenação do Distrito Federal em obrigação de fazer concernente à retirada definitiva de todas as pessoas que ocupam irregularmente a área" (Daher, 2018, p. 119).

Há a necessidade, como aponta a doutrina (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 636; Vitorelli, 2022, p. 297), do fracionamento da resolução do mérito, como nas sentenças parciais de mérito (Vitorelli, 2022, p. 302) ou, ainda, na concessão das tutelas provisórias estruturais (Vitorelli, 2022, p. 297).

Com a concessão parcial das tutelas provisórias estruturais, à medida que se reparte o mérito e se conhece, de maneira gradual do problema estrutural, poder-se-ia criar, em um plano abstrato, um regime ao qual denominou Vitorelli, de procedimento "cíclico em espiral" (2022, p. 296).

Neste regime, se constroem os temas e os solidifica à luz da implementação gradual das medidas estruturais. As seis fases propostas por Vitorelli, de forma resumida, a apreensão das características do litígio, elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, implementação desse plano, avaliação dos resultados da implementação, reelaboração do plano, implementação do plano revisto, reiniciando o ciclo (Vitorelli, 2022, p. 297) se aproximam do que os autores Sabel e Simon denominam *rolling rule regime*, um modelo de acompanhamento contínuo das tutelas jurisdicionais (no caso provisórias ou parciais de mérito) que necessita de constante avaliação "[...] *a regime of rolling or provisional rules that are periodically revised in light of transparent evaluations of their implementation"* (Sabel; Simon, 2004, p. 1062)[169]

A construção das tutelas provisórias estruturais permite que, ao contrário do que comumente ocorre no processo tradicional, conhecimento e execução tramitem em paralelo, fazendo com que "[...] as provas produzidas refletirão, progressivamente, o impacto do plano sobre a realidade, em vez de refletirem apenas a situação existente antes do ajuizamento", além de possibilitar sua revisão à medida do que for sendo produzido no plano fático (Vitorelli, 2024, p. 386).

Embora demande estratégia para a sua consecução, diferentemente do processo com o objetivo e procedimento comum, o processo com a pretensão de uma tutela estrutural tende a ser mais delongado e, portanto, necessita de concessões de tutelas provisórias. À parte disso, não se pode olvidar que uma decisão sem o completo conhecimento do contexto pode relegá-la à inocuidade.

Aponta-se isso porque em sequência à audiência, sobrevém sentença de mérito em 06 de março de 2018 (Brasil, 2012, p. 3404-3489). O juízo decide por extinguir, sem resolução

[169]Tradução nossa: "[...] um regime de regras provisórias ou em andamento que são periodicamente revisadas à luz de avaliações transparentes de sua implementação".

do mérito, os pedidos da inicial de item 1 a 10 por ter-se constatado a perda superveniente do objeto em virtude da desativação do Aterro da Estrutural/Lixão da estrutural.

Fundamenta-se que os pedidos foram direcionados ao funcionamento irregular do Aterro da Estrutural, "[...] ocasionando, assim, a perda superveniente do objeto relacionado às pretensões ministeriais que se direcionavam a melhor estruturação do aterro sanitário"[170] (Brasil, 2012, p. 3436-3438).

O enfoque dado pela sentença é na estrutura laboral ligada ao local e, portanto, desativado o local, desaparece a situação que atraía outrora a atuação da Justiça do Trabalho no caso apresentado.

Também se deu ênfase à instrução processual e o decurso do tempo desde o ajuizamento da ação, justificando que "[...] providências no sentido de permitir a formulação de políticas públicas concretas atrasaram tanto a solução da demanda, que houve perda de boa parte do objeto do processo"[171].

A perda superveniente do objeto é discutida em sede recursal pelo MPT (Brasil, 2012, p. 3560). Em sede de Recurso Ordinário, o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região fundamenta que "[...] o fechamento do lixão não afasta as crianças e adolescentes do mundo do trabalho", além de que nem todos os catadores seriam atendidos na transição dos aterros sanitários, ou seja, o quadro de pobreza além de se manter, iria se agravar, "[...] sendo certo que o restante dos catadores e seus filhos continuarão buscando alternativas de sobrevivência" (Brasil, 2012, p. 4659-4660).

---

[170] Dentre os fundamentos, assinala o Juízo "[...] que, embora o problema social referente às famílias de baixa renda residentes na Vila Estrutural ainda exista (o que fatalmente perdurará mesmo com o encerramento do Aterro da Estrutural), o certo é que o objeto do presente processo (do qual o magistrado não pode se desviar, sob pena de julgamento *extra* e *ultra petita*) circunscreveu-se ao trabalho infantil no Aterro da Estrutural e à inclusão social das famílias de catadores que ali laboravam. Assim, com o encerramento das atividades do aterro sanitário em questão, resta encerrada a questão jurídica posta a este juízo" (Brasil, 2012, p. 3436-3438).

[171] O(a) juiz(íza) que profere a sentença, diferente daquele que instruiu o processo, critica o alongamento da instrução e o responsabiliza pela perda superveniente do objeto "Faço a ressalva, em atenção às partes dos autos, à sociedade do Distrito Federal e, principalmente, às pessoas residentes na Vila Estrutural, notadamente as diretamente envolvidas na catação de lixo, que, ainda que contasse com excelentes objetivos, o alongamento da instrução realizada nos presentes atos apenas impediu houvesse efetiva determinação de adoção de políticas públicas que há muito deveriam ter sido concretizadas naquele local. Aqui segue o mea culpa desta Magistrada, a qual, embora não tenha pessoalmente conduzido a instrução (mas apenas recebido os autos para conclusão e posterior julgamento), não pode deixar de exarar seu público pedido de desculpas, em nome do Poder Judiciário que integra. […] O que se constatou, na prática, porém, foi uma imensa rede que se tornou especialista na discussão apenas do problema do trabalho infantil e na discussão apenas do problema da catação de lixo no Aterro da Estrutural. Uma rede que muito se dispôs a discutir e pouco se dispôs a fazer. Especialistas da dialética. De tal sorte, pouco se percebe de efetividade de tal rede no enfrentamento da questão que se colocou nos autos: evitar a presença de menores no aterro sanitário. Ou seja, as diversas linhas de ação listadas, sejam as de curto, as de médio, ou as de longo prazo quedaram, em sua maioria, em meras previsões jamais realizadas. Tempo, energia e dinheiro público foram gastos sem que efetivos resultados fossem alcançados. (Brasil, 2012, p. 3479-3483)". Em perspectiva, nota-se que em relação ao tempo de formação da prova coletiva foi relativamente curto, como já pontuado.

Assim, deu-se parcial provimento ao Recurso Ordinário interposto para "[...] afastar a perda do objeto em relação aos pedidos contidos nos itens 6 a 8 da petição inicial e condenar o Distrito Federal a implementar as políticas públicas neles descritas" (Brasil, 2012, p. 4659-4660)[172].

Nesse ponto, a análise dos pedidos e a superveniência do fechamento do Aterro Sanitário podem trazer questões importantes para a formação, em geral, do processo estrutural laboral.

Na pretensão apresentada, o "resgatar", "proibir e impedir o acesso" e "adotar vigilância" não impediriam ou mitigariam o motivo pelo qual o gravíssimo quadro de violação de direitos se instaurou, isto é, a pobreza e a necessidade das famílias, pela grave situação de vulnerabilidade a que estavam expostas, de inserir precocemente sua prole ao trabalho nocivo.

Se apenas retiradas do quadro de grave violação, a situação persistiria, como anotou o juízo em uma de suas fundamentações, afirmando que "[...] a medida não atinge a raiz do problema social, econômico e familiar que é a causa desse trabalho infantil" e que "[...] é importante conhecer as famílias, saberem se são beneficiárias de programas sociais e de inclusão de renda" (Brasil, 2012, p. 1786).

Os pedidos do autor devem apresentar, portanto, uma aderência às pretensões e possibilidades dos grupos representados, além da perspectiva prognóstica, não apenas remediando as urgências, mas tratando o problema, com remédios jurisdicionais, de forma progressiva e a longo prazo, pois caso não retirada a raiz do problema, ela "[...] surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido" (Vitorelli, 2024, p. 70).

A doutrina pontua que os pedidos devem ser precedidos de audiências públicas[173] e reuniões setoriais, tanto com os integrantes do grupo titular do direito material quanto com especialistas na matéria, formulando, portanto, um pedido genérico de elaboração de um plano de transformação estrutural, suavizando o princípio da demanda e colocando como prioridade

[172] Os pedidos dos itens 6 a 8 da petição inicial envolviam a inclusão social dos filhos e filhas dos catadores de materiais recicláveis em programas sociais, a garantia de vagas nos centros de educação infantil para atendimento em período integral de todas as crianças e o atendimento das crianças e adolescentes das famílias dos catadores de materiais recicláveis, em programas de contraturno escolar (Brasil, 2012, p. 4668). A discussão sobre a perda superveniente do objeto se encerra no Tribunal Regional do Trabalho, tendo em vista que o tópico não é objeto dos recursos interpostos direcionados ao Tribunal Superior do Trabalho e nem mesmo é apreciado por aquela corte superior (embora pudesse ser afetado pelas preliminares arguidas).

[173] Em um campo hipotético e abstrato, considerando o ato da audiência pública como um ato processual probatório que pode conduzir à autocomposição, sua realização em sede de Produção Antecipada de Provas, ou seja, um legitimado coletivo que mesmo sem as prerrogativas institucionais de promover encontros oficiais, como o Ministério Público, poderia realizar no âmbito do Judiciário, uma audiência pública com o escopo autocompositivo.

o contexto estrutural que se pretende reformar, para além da especificação do que deve ser reformado (Vitorelli, 2024, p. 288).

> Conforme tratado nos capítulos anteriores, mudanças estruturais são complexas e progressivas. Desse modo, a melhor técnica para a elaboração do pedido parece ser o requerimento de elaboração, implementação e fiscalização de um plano que proporcione a mudança que o autor considera necessária, a partir do que for demonstrado na inicial. O pedido de uma inicial estrutural não precisa definir exatamente o que precisa ser feito. O que precisa ser especificado é o resultado geral que se pretende produzir, metas temporais para a sua obtenção e atribuição de responsabilidades, financeiras e executivas, sobre as providências para tanto necessárias. Ainda que nem tudo esteja feito, em um primeiro momento, é possível que, ao longo do processo, esses aspectos se tornem mais claros. (Vitorelli, 2024, p. 290).

Denota-se, pela interpretação sistemática a que se faz da petição inicial, das últimas manifestações do Ministério Público do Trabalho ou até da sentença que o enfoque não foi a elaboração de um plano estruturado, mas sim de um "resgate". Inclusive, em última manifestação antes da audiência de encerramento da instrução, pontua o Ministério Público que "[...] se julgue o processo e se responsabilize os réus para que não mais permitam que crianças e adolescentes menores de 18 anos entrem no Lixão e ali deixem sua infância, sua integridade física e moral, sua saúde, sua dignidade e sua vida" (Brasil, 2012, p. 3368-3369), ou seja, uma medida imediata.

A informação do fechamento do aterro sanitário leva à conclusão inicial de que o objeto processual estaria satisfeito. Se a tratativa principal era o "resgatar", "proibir e impedir o acesso" e "adotar vigilância", com o encerramento das atividades do aterro, estariam prejudicados os pedidos.

Ressalta, portanto, a necessidade de formulação de pedidos genéricos, consistentes no problema estrutural e não em uma simples estrutura ou fato, sob pena de incorrer no que reconheceu a sentença em juízo primevo. Ainda mais considerando, como assevera a doutrina, uma possível flexibilidade do princípio da congruência objetiva ou da adstrição (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2023, p. 616).

Tal flexibilidade pode ser tida como possível pela interpretação sistemática do voto condutor do Tema de Repercussão Geral nº 698, do Supremo Tribunal Federal, em especial quando se posiciona o Ministro Redator que o pedido realizado na demanda (contratação via concurso público) não seria a única medida plausível para suprir a violação, sendo possível "[...] o remanejamento de recursos humanos e contratação de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público" (Silva; Costa, 2024, p. 358).

## 4.3 AS MEDIDAS ESTRUTURAIS LABORAIS: INSTRUÇÃO PROCESSUAL E TUTELA ESTRUTURAL

O caso analisado no plano doméstico trata, de maneira específica, de um trabalho infantil que ocorria em um aterro sanitário, no entanto, é certo afirmar que este não é o único contexto onde tal violação de direitos ocorre. Há na doutrina o apontamento das cadeias sujas de produção, isto é, "[...] ciclos produtivos em que há, em algum dos elos, graves desconformidades estruturais"[174], locais onde também poderia ser utilizada a técnica do procedimento estrutural (Balazeiro, 2024, p. 104). Balazeiro, em análise sobre tais ciclos, aponta que poucos casos denotam tanto o problema estrutural laboral quanto nos casos em que existem as chamadas cadeias sujas de produção[175] (Balazeiro, 2024, p. 104).

Analisando casos de repercussão, Balazeiro aponta o caso envolvendo a grife multinacional ZARA e a sua dificuldade em cumprir com as suas sucessivas pactuações em termos de ajustes de conduta com o Ministério Público do Trabalho e o pagamento de vultosos valores a título de indenizações à coletividade (Balazeiro, 2024, p. 105). Aponta-se também a presença do trabalho infantil nas cadeias de indústria do cacau[176] e do açaí[177], em que suas empresas integrantes teriam sido responsabilizadas pela prática ilegal (Balazeiro, 2024, p. 106).

Fator comum e que passa por todas estas situações onde se tem a exploração da mão de obra infantil é a pobreza. Apontou-se ao longo do trabalho que "[...] o trabalho infantil é irmão gêmeo da pobreza" e que para romper tal ciclo, é necessário que se tenha, sobremodo,

---

[174] O conceito também é trazido no Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência, sendo estabelecido como "[...] articulação de várias empresas que, direta ou indiretamente, produzem, distribuem e ou comercializam os bens e serviços obtidos a partir da exploração da atividade laborativa de crianças e adolescentes e do rebaixamento do custo da força de trabalho destes" (TST, 2024, p. 19).

[175] Em destaque em ações recentes, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) realizou a campanha "Trabalho infantil que ninguém vê", como nas ruas, nas praias, nos estabelecimentos comerciais familiares, exploração sexual ou no tráfico de drogas (FNPETI, 2024). Dados específicos para cada uma das modalidades de trabalho infantil podem ser encontrados no Observatório sobre a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil do "SmartLab".

[176] Inclusive, pertinente pontuar que recentemente foi publicado pelo jornal eletrônico "Repórter Brasil" matéria sobre os processos julgados contra a subsidiária brasileira da multinacional Barry Callebaut, descrevendo as decisões que nos anos de 2022 e 2023 condenaram a empresa no Brasil pela ocorrência de trabalho infantil e escravo em sua cadeia de fornecimento de cacau. Relatado no jornal em comento, os indícios de trabalho infantil e análogo à escravidão nos polos de produção de cacau no Pará e na Bahia, dois principais produtores nacionais, sendo os trabalhadores, de acordo com o MPT, submetidos a sistemas de servidão por dívida, condições degradantes de moradia e trabalho, e jornadas exaustivas. (Penha; Dallabrida, 2026).

[177] Também relatado no jornal eletrônico "Repórter Brasil" matéria sobre a exploração do trabalho infantil no ciclo produtivo do açaí, constante no relatório por ela produzido chamado "Quedas, picadas e dores: o trabalho dos coletores de açaí". Aponta-se que pelo crescimento do mercado, o número de ocorrências também aumentou, mesmo que grande parte das violações estejam em subnotificação, isto é, sequer são trazidas ao conhecimento das autoridades. (Repórter Brasil, 2025).

“[...] estratégias que lhes garantam os direitos básicos” por meio da adoção de “[...] uma série de políticas públicas” (Nogueira; César; Arruda, 2021, p. 396).

A subsistência da própria família é um fator preponderante na exploração da mão de obra infantil (Cabral; Reis, 2022, p. 55). Essa percepção de pobreza passa do viés puramente financeiro e transborda para os demais direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, lazer e o próprio trabalho dos pais que, por ausência de formação profissional qualificada e por também estarem inseridos no contexto de violação, não conseguem formar renda suficiente a ponto de romper o ciclo da pobreza.

Entretanto, o estudo de caso do “Lixão da Estrutural”, com o enfoque à erradicação do trabalho infantil, demonstrou que o falecimento da jovem A. T. M. não se configurou como um caso isolado. O trabalho de crianças ou adolescentes no Lixão não decorre das vontades individuais, mas é sintoma de uma profunda vulnerabilidade social e de uma pobreza multidimensional.

Conforme demonstrado ao longo dos relatos e depoimentos colhidos, o ingresso de crianças e adolescentes na catação de recicláveis era motivado pela vulnerabilidade laboral e sistêmica das famílias, pela ausência de alternativas de geração de renda para os adultos e pela crônica falta de infraestrutura básica voltada às crianças e aos adolescentes, como creches e escolas em tempo integral.

Sob esse prisma, o fio condutor da pobreza revela a insuficiência de provimentos judiciais focados meramente no “resgate”, na proibição física de acesso ou em medidas puramente proibitivas.

Ações repressivas de cunho pontual não atacam a causa primária que submete a prole ao trabalho degradante. Se a raiz do problema não for enfrentada por meio de políticas públicas estruturadas e inclusivas, a situação de risco e a violação de direitos fundamentais voltarão a se reproduzir, tornando inócuo qualquer esforço jurisdicional.

Sob esse ponto, escreve João Batista Martins César:

> O trabalho infantil atinge apenas os estratos mais vulneráveis da população, pois é irmão gêmeo da pobreza. Para romper o ciclo intergeracional da pobreza, que aprisiona crianças e adolescentes, é necessária a adoção de políticas públicas que passam pela conscientização de toda a sociedade sobre os malefícios provocados por essa chaga social, mas também programas de transferência de renda, apoio aos familiares, de garantias de vagas em escolas, de que o orçamento preveja o investimento na criança e na aprendizagem. Todas essas políticas devem andar em conjunto, pois são interdependentes, devem ser planejadas, implementadas e direcionadas a esse público. Os gestores públicos e os legisladores devem ter consciência dessa necessidade e

> fazer essa previsão na lei orçamentária, caso não o façam, poderão ser instados a fazê-lo por meio da demanda estrutural. (César, 2026, p. 361-362).

Toma-se por exemplo o relato do juízo quando de sua segunda visita ao "[...] setor leste da Estrutural e a invasão de Santa Luzia", sendo constatado que diversos moradores de bairros próximos ao lixão "[...] estão visivelmente abaixo da linha da pobreza, vivendo em grande estado de miserabilidade e abandono" (Brasil, 2012, p. 2166). Um relato semelhante ao que foi declarado no julgamento da Corte IDH foi dado pelas próprias crianças e adolescentes no processo em estudo, de que "[...] precisam trabalhar como catador, porque seus pais são pobres, que ajudam no sustento da família, que passam fome e que não podem sair do 'Lixão' pois não tem outra opção de trabalho/renda" (Brasil, 2012, p. 23).

Outros relatos também foram colhidos pelo juízo em atos não tipicamente processuais, como no evento que participou e sobre o qual redigiu o Termo de Visita Judicial nº 05/2016, o evento "Diálogo sobre Trabalho Infantil na Estrutural", onde uma ex-catadora relata que "[...] quando precisa de dinheiro, volta a trabalhar no lixão", uma "[...] excessiva burocracia para o ingresso no programa Jovem aprendiz, além da baixa escolaridade dos adolescentes" (Brasil, 2012, p. 2180-2186).

Tais relatos trazem a dificuldade cultural de desvincular o trabalho infantil como uma forma de escapar da pobreza pela presença do mito da positividade econômica, isto é, que "[...] o trabalho infantil auxilia a reduzir a pobreza da família" e o mito da formação do caráter, da dignidade (TST, 2024, p. 17).

No plano internacional, o caso julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, o caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil, denota a presença deste mesmo fio condutor no plano nacional.

No caso julgado no âmbito da Corte IDH, a pobreza foi o elemento que conecta a explosão da fábrica de fogos com as vulnerabilidades a que estavam submetidos aqueles trabalhadores, visto que laborar naquelas condições era "[...] a única opção de trabalho dos habitantes do município, os quais, dada sua situação de pobreza, não tinham outra alternativa […]" (Corte IDH, 2020, p. 4).

Urge, portanto, a necessidade de que o pedido estrutural combata as causas, e não apenas os focos incendiários dos problemas, pois se o problema não for resolvido em suas causas, na complexidade do problema e o modo como suas frações interagem, o problema aparente poderá ser momentaneamente retirado, mas voltará a aparecer (Vitorelli, 2024, p. 70).

Ressaltou-se isso na decisão interlocutória que rejeita os pedidos de tutela de urgência formulados na inicial do caso do "Lixão da Estrutural", com os fundamentos que "[...] a medida não atinge a raiz do problema social, econômico e familiar que é a causa desse trabalho infantil" (Brasil, 2012, p. 1786).

A instrução processual no plano nacional, por outro lado, revelou um duplo diagnóstico: por um lado, uma louvável postura proativa e dialógica do juízo. Por outro, um grave travamento procedimental decorrente da ausência de tutelas provisórias estruturais.

A atuação instrutória destacou-se pela utilização intensiva de instrumentos participativos, perfeitamente alinhados às diretrizes do Protocolo para Atuação e Julgamento com Perspectiva da Infância e Adolescência[178].

A realização de cinco audiências públicas e de oito visitas judiciais *in loco*, com a lavratura de vinte termos de visita e três autos de constatação, permitiu ao Poder Judiciário aproximar-se da realidade fática e dar voz aos grupos atingidos, conferindo legitimidade democrática à cognição da causa.

Todavia, essa densa colheita probatória contrastou com a ausência de provimentos liminares graduais. Ao indeferir os pedidos de tutela antecipada sob a justificativa de que a complexidade do caso impedia decisões imediatas, o juízo permaneceu preso à lógica do processo tradicional, mantendo uma rígida bipartição entre a fase de conhecimento e a de execução.

Essa paralisia e o excessivo delongamento da instrução sem a concessão de medidas provisórias de alívio agravaram a situação de emergência e perpetuaram o estado de violação.

Ademais, a delonga processual culminou na extinção do feito em primeiro grau por perda superveniente do objeto após o fechamento do aterro sanitário em 2018. A sentença foi reformada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região em sede recursal, pois o encerramento do local não erradicou a pobreza nem afastou os jovens do trabalho infantil, mas apenas pode ter deslocado a vulnerabilidade para novos espaços.

Com o cenário proposto, de que a pobreza é fator comum nos casos analisados, pode-se tomar como um protótipo[179] para o plano a ser estruturado no procedimento "cíclico

[178] Pertinente que se comente da Resolução CSJT nº 415/2025, que trata a respeito da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado das Disputas de Interesses no âmbito da Justiça do Trabalho. Nela, há a referência expressa ao processo estrutural e a necessária adequação procedimental para a sua concretização (art. 41).

[179] Inclusive, como dito, a observância das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos é recomendada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos por meio da Resolução n. 05, de 05 de junho de 2025, pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Recomendação n. 123, de 07/01/2023 e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho por meio do Ato Conjunto TST. CSJT. GP n. 3, de 08/01/2024 e não só para que eventualmente

em espiral" (Vitorelli, 2022, p. 296) as medidas de garantia de não repetição formuladas no âmbito interamericano.

O Tema de Repercussão Geral nº 698, julgado no Supremo Tribunal Federal estabelece que a decisão não deve apontar medidas específicas em seu mérito, mas sim "[...] apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado" (Brasil, 2023), "[...] cujo cumprimento seria fiscalizado pela autoridade judicial" (Silva; Costa, 2024, p. 357).

A garantia de não repetição formulada no caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil voltou-se, além da "[...] política sistemática de inspeções periódicas", para a condenação do Estado Brasileiro na elaboração e execução de "[...] um programa de desenvolvimento socioeconômico" que deveria, necessariamente, fazer frente "[...] à falta de alternativas de trabalho, especialmente para os jovens maiores de 16 anos e as mulheres afrodescendentes que vivem em condição de pobreza", incluindo em si "[...] a criação de cursos de capacitação profissional e/ou técnicos", "[...] medidas destinadas a enfrentar a evasão escolar causada pelo ingresso de menores de idade no mercado de trabalho", além de, se necessário, "[...] incentivar outras atividades econômicas" e "[...] a criação de programas de incentivo à contratação de grupos vulneráveis" (Corte IDH, 2020, p. 81).

Este plano, no procedimento "cíclico em espiral" (Vitorelli, 2022, p. 296), estaria sujeito a revisões constantes, possibilitando eventuais mudanças que se façam necessárias, abrangendo o caráter conciliatório e consensual das partes (incluso o juízo) nas medidas específicas a serem postas.

Nestas medidas, grupos e subgrupos envolvidos, empresas e terceiros como *amicus curiae,* peritos técnicos, integrantes do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes e outros possíveis atores poderiam trabalhar de forma ativa com as partes formais, inclusive o juízo, como um negociador assíduo (*stakeholder negotiation)* na formulação das melhores políticas públicas ativas.

Todas estas medidas passam para além de um simples fechamento ou remoção do local físico onde ocorrem as violações de direitos, mas importa numa transmutação de todo o sistema ao qual aquela violação se encontra.

---

as cumpra, mas também para que possam ser objeto de inspiração na formulação dos planos estruturais formados na jurisdição nacional.

Mais do que impedir o trabalho infantil enquanto consequência, é remediar as causas de sua ocorrência, possibilitando que, a partir de renda digna, não haja a necessidade do ingresso precoce de jovens e adolescentes no mercado de trabalho.

## CONCLUSÃO

O trabalho infantil não pode ser considerado como um fenômeno de causa única. É impossível que se atribua, de maneira exclusiva, a sua ocorrência a um motivo único. É necessário que a visão macroscópica do problema seja levada em consideração. Para além da questão do trabalho, é preciso que aquele que lide com o problema do trabalho infantil leve em consideração a lide sociológica de fundo, isto é, quais fatores, em conjunto, criam ou perpetuam o cenário de violação de direitos de crianças e adolescentes na sociedade brasileira.

A questão da pobreza multidimensional, caracterizada pela falta de acesso ao suprimento das necessidades básicas, como saúde, alimentação, moradia, educação e outras, é fator crucial para a superação da condição de vulnerabilidade das famílias que, em seu seio, sofrem com a ocorrência do trabalho infantil.

A geração de renda e, em caráter específico, oportunidade de geração de renda digna das famílias vulnerabilizadas pode ser apontada como elemento capaz de desestruturar situações estruturais de vulnerabilidade laboral e, ainda, propiciar que os outros direitos sociais sejam alavancados. Não é equivocado afirmar que a partir da geração de renda digna, as famílias podem priorizar a formação educacional e profissional das próximas gerações para que assim consigam, no arbítrio de suas liberdades, explorar o máximo de suas capacidades para o desiderato que anseiam.

Para além do direito social ao trabalho, o Estado Brasileiro possui o dever, consolidado em seus objetivos fundamentais, de ser proativo na busca da redução das desigualdades por meio da valorização do princípio do trabalho digno, presente em diversas normas espalhadas na Constituição Federal.

A valorização do princípio do trabalho digno não se consolida, necessariamente, na criação de postos de trabalho diretos, mas sim no fomento do ambiente capaz de criar postos de trabalho saudáveis economicamente, capazes de assim propiciarem renda digna.

Em ambos os casos analisados, ficou evidente que para além da existência do trabalho, é necessário que o labor se traduza em qualidade de vida à família do trabalhador. O trabalho, por si, não é capaz de retirar uma condição de vulnerabilidade ou propiciar o acesso à justiça de nenhum trabalhador.

É possível traçar paralelos entre a vulnerabilidade presente no caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares *vs.* Brasil e a dos trabalhadores e de suas famílias no “Lixão da Estrutural”. Para além da questão remuneratória, a ausência de outras alternativas econômicas e a ausência da conduta ativa e proativa do Estado,

seja na fiscalização da atividade econômica ou no exercício de políticas públicas ativas, criam e perpetuam a situação burocrática de violação de direitos da qual, sem auxílio, famílias vulnerabilizadas não conseguem, por conta própria, sair.

Na ausência de conduta do Estado, o indivíduo e a coletividade possuem o direito de exigir que políticas públicas sejam empregadas pelo Estado para atingir as finalidades previstas, ainda que em abstrato, na Carta Magna. Retirar o direito de exigir a desestruturação da burocracia violadora do direito é o mesmo que tornar letra morta aquilo que já foi previsto pelo constituinte.

O processo estrutural, neste contexto, apresenta-se como o instrumento adequado para a concretização destes direitos pela via jurisdicional. Não se pode supor que o Judiciário possua uma "varinha de condão", capaz de solucionar toda e qualquer situação de ilegalidade. Se não é capaz de assim o fazer, como na clássica justiça distributiva (*suum cuique tribuere*), em que o cumpra-se é a medida que se busca, o papel do Judiciário também deve ser diverso do simplesmente declaratório e condenatório.

O Judiciário, em cenários estruturais de violação de direitos, deve assumir outro caráter: negocial e prospectivo. Para além de condenar as partes em fazer ou deixar de fazer, além de observar o conflito em fotografias, em fatos que já aconteceram, deve se concentrar nas capacidades das partes em alterar o estado de ilegalidade, para que aqueles vulnerabilizados e as novas gerações não passem pelas mesmas ilegalidades.

No processo estrutural laboral com o enfoque na erradicação do trabalho infantil, tema deste trabalho, a análise dos casos em estudo demonstra que o cenário macro de violação, além do estritamente laboral, deve ser analisado. O contexto em que estão inseridas as famílias, as crianças e os adolescentes, é importante e não pode, de maneira alguma, ser ignorado. Entretanto, aliado a isso, é importante que o Judiciário não se resuma a declarar o estado de ilegalidade, mas sim se comprometa em ser um agente social gerador de mudanças práticas.

Nesse sentido, é importante analisar os porquês da ocorrência do trabalho infantil, correlacionando-os, em aspecto intersecional, como mostram os ODS analisados, com a cultura local, a economia local, a forma e o modo da política educacional, tudo aliado a um processo cíclico de mudanças graduais, passíveis de posteriores revisões consensuais e de novos objetivos a serem traçados.

O cuidado para que as decisões sejam, ao máximo, exequíveis por aqueles que devem cumprir e atendam às reivindicações e anseios daqueles que serão usufrutuários da política pública, inclusive com a participação da iniciativa privada, é difícil, mas deve ser assim

realizado, sob pena de dispêndio da máquina pública em troca de pouca ou nenhuma efetividade.

A Justiça do Trabalho pode ser apontada como a mais apta (embora não a única), por sua destinação ética, a equilibrar os pratos do trabalho e do capital, aproximando o mundo do ser com aquele que deveria ser. A geração de renda deve ser aliada a oportunidades dignas em postos de trabalho saudáveis, capazes de retirar famílias da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Em conclusão, para o bom fluir de um processo estrutural laboral, é necessário que todos os que possam se envolver, em diferentes gêneros e graus de conflito, empoderem-se em suas capacidades de contribuir para a sua solução. A solução estrutural é, necessariamente, uma solução conjunta e escalonada.

A medida estrutural deve ser dialogal (com a representatividade adequada dos grupos envolvidos a partir do seu grau de interação com o cenário de violação), negocial (em busca de medidas consensuais, sempre que possível, e concretas), ativa (retirando o caráter passivo que instituições que se aproveitem do modo de ser daquela situação de vulnerabilidade possam ter), prospectiva (fixando metas e resultados esperados) e metódica (aplicando-se as medidas de forma escalonada, colhendo seus resultados e repetindo o ciclo), com prioridade no atendimento dos interesses de crianças e adolescentes, não permitindo que o ciclo de pobreza, que, dentre outras causas, é o centro catalisador, o pai do trabalho infantil, adote as futuras gerações como sua prole.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.); DOTTI, Rogéria (org.). **O processo civil entre a técnica processual e a tutela de direitos**: estudos em homenagem a Luiz Guilherme Marinoni. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

ARRUDA, Kátia Magalhães; BEGA, Mariana Ferruci. O Trabalho Infantil Pelo Olhar de Uma Criança: Quem Viola Essa Inocência? In*:* NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves; AQUINO, Gabriela Marcassa Thomaz de; CÉSAR, João Batista Martins (coord.). **Trabalho infantil:** tantas mãos privadas de dignidade. Campinas: Lacier Editora, 2023.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso à justiça e desastres: as assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Direito Público,** v. 19, n. 102, p. 202-232, abr./jun. 2022. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6330

AZEVEDO, Júlio Camargo de. **Vulnerabilidade: c**ritério para adequação procedimental. Belo Horizonte: CEI, 2021.

BAGOLINI, Luigi. **Filosofia do trabalho**. 2. Ed. São Paulo: LTr, 1997.

BALAZEIRO, Alberto Bastos. **Processo estrutural laboral**: principiologia, autonomia e casuística. Londrina, PR: Thoth, 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. Direito processual coletivo e o controle de políticas públicas: os desafios da colaboração e da informação. In: SIMONS, Adrian et al. (org.). **Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. Disponível em: https://editorial.tirant.com/free_ebooks/9788594774064.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BENTO XVI. **Carta Encíclica *Caritas in Veritate***. Vaticano, 2009. Disponível em: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html. Acesso em: 24 ago. 2025.

BERNARDI, Ovídio. **Do município em juízo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Manda executar o Código Criminal.** Rio de Janeiro, 16 dez. 1830. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 9 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2025**. Visa disciplinar o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/119177?sequencia=406. Acesso em: 9 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 3 de julho de 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho (10. Região). Ação Civil Pública nº 0000117-64.2012.5.10.0002**. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réus: SLU - Serviço de Limpeza Urbana, Distrito Federal, Valor Ambiental LTDA e Quebec Construções e Tecnologia Ambiental S/A. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://consultadocumento.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2014&numProcInt=4706&dtaPublicacaoStr=22/11/2024%2007:00:00&nia=8869442. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 06 nov. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 06 nov. 2026;

BRASIL. Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0229.htm. Acesso em: 06. nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. Promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Altera as Leis nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e nº 12.608, de 10 de abril de 2012 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14750.htm. Acesso em: 06 nov. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Maria Eliza Leal; REIS, Suzéte da Silva. Trabalho infantil: um olhar a partir das causas e consequências. **Revista eletrônica Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 11, n. 106, p. 48-62, fev. 2022.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Processos estruturais no sul global.** Londrina, PR: Thoth, 2022.

CÉSAR, João Batista Martins. O processo estrutural como instrumento para a erradicação do trabalho infantil. Belo Horizonte: RTM, 2026.

COLETIVO DA CIDADE. **Conheça nossas ações. 2026**. Disponível em: http://www.coletivodacidade.org/. Acesso em: 26 jul. 2026.

CONCI, Luiz Guilherme Arcar. Democracia constitucional e populismos na América Latina: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: Contracorrente, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Casos contenciosos brasileiros. 2025**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/casos-contenciosos-brasileiros/. Acesso em: 21 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares Vs. Brasil.** Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2 de setembro de 2024. Resolução proferida em San José, Costa Rica, 2024. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/fabrica_de_fuegos_02_09_24_spa.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Familiares vs. Brasil. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C**, n. 407. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/caso-empregados-fabrica-fogos-seriec-407-por.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" de políticas públicas em juízo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, p. 109-136, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas**: o trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multidéia, 2009.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 2018. 156f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2535/2/LennaLucianaNunesDaherDissertacao2018.pdf. Acesso em: 14 abr. 2026.

DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: DEL PRIORE, Mary (org.). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho:** obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil.** 17. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. v. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. **Processo estrutural em perspectiva crítica:** como um modelo em declínio nos Estados Unidos ganhou força no Brasil – história, expansão e circulação internacional de ideias jurídicas. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2025.

FISS, Owen. **A origem do processo estrutural:** *The civil rights injunction.* São Paulo: JusPodivm, 2025.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **O trabalho infantil que ninguém vê**. 12 jun. 2024. Disponível em: https://fnpeti.org.br/12dejunho/2024/. Acesso em: 10 ago. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Litígios estruturais no sistema interamericano de direitos humanos**. Londrina: Thoth, 2024.

FREDIANI, Yone. **Direito do trabalho**. Barueri: Manole, 2011.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015. Disponível em: https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6. Acesso em: 17 jun. 2026.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A marcha do processo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017a.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017b.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC A2030). **VIII Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil**. 2024. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf. Acesso em: 9 ago. 2025.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de direito internacional público. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

IMPÉRIO DO BRAZIL. **Colleçção decisões do governo**. 1830. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leisocerizadas/Leis1830Decisoes.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Trabalho por meio de plataformas digitais:** PNAD Contínua – módulo experimental. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38160-em-2022-1-5-milhao-de-pessoas-trabalharam-por-meio-de-aplicativos-de-servicos-no-pais. Acesso em: 10 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2022. Disponível em: https://odsbrasil.gov.br/objetivo8/indicador852. Acesso em: 10 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Cadernos ODS: ODS 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5bf27774-9aae-435f-b852-8a4c74b532aa/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas estruturantes: origem em Brown v Board of Education (I e II). In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais.** 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

JUSTIÇA DO TRABALHO. **Monitor do trabalho decente**. 2025. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjNlYThkZjctODNlOC00YTUyLWI2YTUtNGU1MjU4NThlYjhmIiwidCI6ImNjZDk5MTdlLWNiNDctNDJhNS1hMjYyLWUyMjcyZGNlZjZhYiJ9. Acesso em: 10 ago. 2025.

KLUGE, Cesar Henrique; VITORELLI, Edilson. O processo estrutural no âmbito do sistema interamericano. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais.** 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2015.

LUNARDI, Thais Amoroso Paschoal. Decisões estruturais sobre políticas públicas: uma análise a partir da teoria das capacidades institucionais. In: ALEXANDRE, André Demétrio

(coord.). **Interações e tensões entre o direito constitucional e a política**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos:** conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 8. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil:** tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. V. 3.

MARQUES, Marília. Lixão da estrutural: um retrato do maior depósito de lixo da América Latina. **G1 DF**, 8 jan. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-um-retrato-do-maior-deposito-de-lixo-da-america-latina.ghtml. Acesso em: 4 abr. 2026.

MARQUES, Marília. Menino de 14 anos morre atropelado por caminhão em lixão do DF. **G1-DF**, 14 set. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/menino-de-14-anos-morre-atropelado-por-caminhao-em-lixao-do-df.ghtml. Acesso em: 8 abr. 2026.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. A justiça do trabalho e a harmonização das relações entre capital e trabalho. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra et al (Org). **Efetividade do direito e do processo do trabalho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Maria Celina Bodin de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Art. 227. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. Série IDP. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves; AQUINO, Gabriela Marcassa Thomaz de. Trabalho infantil e o direito ao não trabalho das crianças e adolescentes: avanços e retrocessos. **Revista LTr,** v. 84, p. 730-740, 2020.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. Trabalho infantil: por uma visão sistêmica. In: MIESSA, Élison; CORREIA, Henrique (coord.). **Temas atuais de direito e processo do trabalho.** Salvador: Juspodivm, 2014.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves; CÉSAR, João Batista Martins; ARRUDA, Kátia Magalhães. A competência da justiça do trabalho para conhecer das ações civis públicas com

o escopo de implementação de políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho infantil e o estímulo à aprendizagem. *In:* ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO. **30 anos da AMATRA XVII:** trabalho e direitos humanos. Belo Horizonte: RTM, 2021.

OLIVEIRA, Oris de. Trabalho e profissionalização de adolescente. São Paulo: LTr, 2009.

OLIVEIRA, Oris de. O trabalho da criança e do adolescente. São Paulo: LTr; Brasília, DF: OIT, 1994.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Brasil e OIT definem temas prioritários para novo programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral.** 6 abr. 2023. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/brasil-e-oit-definem-temas-prioritarios-para-novo-programa-de-cooperacao. Acesso em: 25 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Recomendação 190 da OIT**: proibição das piores formas do trabalho infantil. 1999. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/r190-sobre-proibicao-das-piores-formas-de-trabalho-infantil-e-acao-imediata. Acesso em: 1 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho Decente nas Américas**: Uma agenda Hemisférica, 2006-2015. 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226226.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

PENHA, Daniela; DALLABRIDA, Poliana. Gigante suíça do chocolate lucrou com trabalho infantil no Brasil, diz Justiça. **Repórter Brasil**, 26 jan. 2026. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2026/01/gigante-suica-chocolate-lucrou-trabalho-infantil-brasil-diz-justica/. Acesso em: 27 jan. 2026.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos.** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

REPÓRTER BRASIL. **Como é o trabalho dos coletores de açaí**. São Paulo: Repórter Brasil, 2025. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/09/ReporterBrasil_Acai-2025_PT_final.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente:** Lei nº 8.069/90 – comentado artigo por artigo. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271676793_Destabilization_Rights_How_Public_Law_Litigation_Succeeds. Acesso em: 1 out. 2025.

SAMPAIO, Cecília de Faria. O fechamento do Lixão da Estrutural e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia formal de tratamento de resíduos sólidos no Distrito Federal. **CEPAL**, Nações Unidas: 2020. Disponível em: https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso117-OFechamentodoLixaodaEstrutural.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **O direito do trabalho e o desemprego.** São Paulo: LTr, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 5. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n. 3, de 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 18 mar. 2026.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 337–368, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/338. Acesso em: 6 mar. 2026.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; COUTO, Berenice Rojas. Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na américa latina**: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC. 2025.** Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 10 ago. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO. ACPCiv 0000117-64.2012.5.10.0002. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réu: Serviço de Limpeza Urbana e Outros (4). Brasília-DF, jan. 2020. Disponível em: https://pje.trt10.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000117-64.2012.5.10.0002/1#11794e9. Acesso em: 26 jul. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). Jurisprudência do TST. 2026. Disponível em: https://www.tst.jus.br/jurisprudencia. Acesso em: 30 abr. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Protocolo para atuação e julgamento com perspectiva da infância e adolescência**. Araucária: Impressoart Gráfica e Editora, 2024. Disponível em: https://www.csjt.jus.br/web/csjt/protocolos-da-justica-do-trabalho. Acesso em: 15 abr. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para sua implementação prática. In: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (org.). **Processos estruturais no sul global.** Londrina, PR: Thoth, 2022.

VITORELLI, Edilson; PEREIRA, Fernanda Brito. Resgate a infância: o litígio coletivo alusivo ao trabalho precoce e o seu enfrentamento por meio de Termos de Ajuste de Conduta. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes (org.). **Casebook de processo coletivo:** estudos de processo a partir de casos. São Paulo: Almedina, 2020.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **Participação e processo.** Rio de Janeiro: Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional das Políticas Públicas – "mínimo existencial" e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

YIN, Robert Kim. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Christian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUFELATO, Camilo. Controle jurisdicional de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. (coord.) **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.