

QUANDO O PROCESSO ESTRUTURAL DEVE TERMINAR: REFLEXÕES A PARTIR DA ADPF 709 E DO PL Nº 3/2025

Matheus Casimiro¹

Felipe Viegas²

INTRODUÇÃO

O debate sobre processos estruturais no Brasil vem amadurecendo de forma acelerada nos últimos anos, tanto na prática jurisprudencial quanto na reflexão acadêmica. Acompanhamos a consolidação de uma forma especial de intervenção judicial voltada a enfrentar violações sistêmicas e persistentes de direitos fundamentais, que decorrem não de atos isolados, mas de arranjos institucionais deficientes. Apesar da crescente produção acadêmica sobre o tema, duas questões fundamentais seguem sem uma resposta adequada: quando e como encerrar o monitoramento judicial em processos estruturais?

O Projeto de Lei nº 3/2025, elaborado pela Comissão de Juristas instituída pelo Senado Federal, tenta contribuir com a resposta para a questão. Ao propor o primeiro marco legal brasileiro dedicado ao processo estrutural, o projeto enfrenta diretamente a questão do encerramento. O artigo 11 do PL estabelece que "o monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados". Trata-se de dispositivo que procura equilibrar a necessidade de resultados concretos com a compreensão realista de que o processo estrutural não pode, nem deve, buscar um estado de coisas ideal.

¹ Professor de Direito Constitucional da UFC. Doutor em Direito Público pela UERJ. Mestre e graduado em Direito pela UFC. Pós-Doutorado em Direito na UFPE e na UnB. Assessor Especial da Presidência do STF (2023-2025), atuando como supervisor do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos.

² Doutorando em Direito Processual pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Especialista em Direito Público pela Escola de Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Membro do Tribunal de Prerrogativas da OAB-DF, da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo (ANNPP) e da Associação Brasileira de Direito Processual Civil (ABPC). Advogado da União na Advocacia-Geral da União, atual Coordenador-Geral de proativo e processos estruturais da SGCT/AGU, perante o STF.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: quais critérios devem orientar o encerramento do monitoramento judicial em processos estruturais, de modo a assegurar que a intervenção seja efetiva sem se tornar permanente? Para responder a essa questão, o artigo adota metodologia qualitativa, apoiada na análise de dois eixos complementares: (i) o exame dos fundamentos normativos e da tramitação legislativa do artigo 11 do PL 3/2025, especialmente a partir dos debates ocorridos na Comissão de Juristas; e (ii) a análise da jurisprudência estrutural do Supremo Tribunal Federal, com ênfase na ADPF 709, cujo julgamento de mérito, concluído em 2025, oferece parâmetros concretos sobre quando e como encerrar processos dessa natureza.

A escolha da ADPF 709 como caso de referência justifica-se por razões metodológicas e práticas. Trata-se do primeiro processo estrutural do STF a ser efetivamente encerrado após longo ciclo de monitoramento judicial. Isso permite examinar, empiricamente, os critérios adotados para avaliar a suficiência das medidas implementadas e para determinar o momento adequado de retirada. Além disso, o voto condutor proferido no julgamento de mérito articula com clareza os pressupostos teóricos e as perguntas práticas que devem orientar a conclusão de processos estruturais, fornecendo material valioso para a interpretação do art. 11 do PL 3/2025.

A organização estrutural do artigo reflete essa abordagem. No tópico 1, examina-se a origem e a fundamentação do artigo 11 do PL nº 3/2025, a partir dos trabalhos da Comissão de Juristas e das emendas que deram forma ao dispositivo. O tópico 2 enfrenta a questão central: quando encerrar, à luz das diretrizes extraídas do artigo 11 e do precedente firmado na ADPF 709, apresentando critérios objetivos para identificar o momento adequado de conclusão. No tópico 3, complementa-se a análise com a pergunta seguinte: como encerrar, examinando a importância das medidas de consolidação que devem acompanhar o fim do monitoramento judicial, de modo a assegurar a sustentabilidade das reformas estruturais.

1. O ENCERRAMENTO DO PROCESSO ESTRUTURAL CONFORME O ART. 11 DO PL 3/2025

Antes da instituição da Comissão de Juristas pelo Senado, em junho de 2024, o processo estrutural no Brasil caminhava apoiado na conjugação entre o direito comparado, a prática jurisprudencial (especialmente do STF) e a utilização de normas do CPC que, embora não concebidos para esse fim, forneceram bases interessantes para a condução dessa técnica decisória³. Esse arranjo permitiu avanços relevantes, mas não supriu a ausência de um marco normativo próprio.

Faltava, portanto, um regime legal capaz de organizar o ciclo completo desses processos⁴, desde o reconhecimento formal do caráter estrutural do processo até a definição do objeto, da competência, das técnicas processuais aplicáveis, do plano de ação, da execução, do monitoramento e do encerramento. Essa ausência normativa, reiteradamente apontada por acadêmicos, levou o Senado a instituir a Comissão de Juristas responsável pela elaboração do primeiro anteprojeto brasileiro dedicado ao tema⁵.

Instalada em junho de 2024 e presidida por Augusto Aras, com relatoria de Edilson Vitorelli, a Comissão de Juristas reconheceu logo no início dos trabalhos que o país já convivía com processos estruturais complexos - ambientais, penitenciários, indígenas, de saúde -, mas sem critérios legais que organizassem sua condução. As discussões se estenderam ao longo de audiências públicas e reuniões técnicas, até a aprovação do relatório em outubro de 2024⁶, sua entrega ao Presidente do Senado em dezembro e posterior autuação, em janeiro de 2025, como Projeto de Lei nº 3/2025⁷.

³ Para um aprofundamento sobre a adequada aplicação das técnicas processuais do CPC aos processos estruturais, v. VIEGAS, Felipe; BISPO, Verônica de Santana. **A revolução silenciosa do CPC/15 no fomento e na consolidação dos processos estruturais**. In: ANNEP e os 10 anos do CPC. São Paulo: Juspodivm, 2025.

⁴ Edilson Vitorelli sistematiza o processo estrutural em cinco ciclos: (i) caracterização do litígio; (ii) definição da estratégia de condução; (iii) elaboração do plano estrutural; (iv) implementação com monitoramento contínuo; e (v) reelaboração do plano ou encerramento do caso. In: VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?**. p. 253–297.

⁵ Para uma análise detalhada dos dispositivos do Projeto de Lei, a partir da perspectiva dos integrantes da Comissão de Juristas, Cf. ARAS, Augusto; VITORELLI, Edilson; FARIA, Márcio Carvalho (Org). **O Processo Estrutural em Lei: Comentários pelos Autores do Anteprojeto**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026.

⁶ BRASIL. Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa. Secretaria de Comissões. Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito. Comissão de Juristas responsável pela elaboração do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**. Brasília, 2024. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpegglefindmkaj/https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/09/relatorio-preliminar-cjprestr.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

No relatório preliminar, aparecia a indicação de que todo plano estrutural deveria trazer parâmetros de saída. A orientação, contudo, estava dispersa dentro do art. 9º. O tema ganhou densidade apenas na fase de emendas, quando membros da Comissão passaram a defender a necessidade de um dispositivo específico para disciplinar o momento final do monitoramento.

A primeira formulação concreta surgiu com a Emenda 24/2024, que propôs o seguinte texto:

Art. 9º. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, **quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados**, na forma de que trata o art. 7º, § 2º, inciso VII. (grifos nossos)

Na justificação da emenda 24/2024, foi dito que a superação integral das violações não poderia ser tomada como condição para a extinção do processo, mas que seria imprescindível exigir demonstrações concretas de avanço, alinhadas às metas e aos indicadores definidos no plano.

Na mesma etapa, foi apresentada a Emenda 33/2024, que sugeriu uma redação mais flexível:

Art. 9º. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, **quando demonstrada a proteção progressiva e efetiva dos direitos violados**, na forma de que trata o art. 7º, § 2º, inciso VII. (grifos nossos)

A justificação da Emenda 33/2024, praticamente idêntica à da Emenda 24/2024, apresentou apenas um trecho distinto, no qual se reconheceu que a proteção de direitos em processos estruturais se desenvolve de forma progressiva. Afirmou-se que o encerramento seria possível quando demonstrado o alcance efetivo das metas e indicadores do plano, mesmo que o resultado ideal ainda não estivesse plenamente consolidado.

Essa diferença alterava o sentido do dispositivo. A Emenda 24 exigia resultados concretos, ainda que graduais, enquanto a Emenda 33 admitia a extinção do processo com base em avanços formais considerados suficientes. O contraste confirmava o dilema central do monitoramento de assegurar substância sem transformar a supervisão judicial em um mecanismo interminável.

Na análise das emendas, ao passo em que observou que o tema já se encontrava previsto no desenho geral do plano estrutural, o relator concluiu que a criação de um dispositivo autônomo daria maior clareza ao ciclo do processo. Optou-se, ao final, pela solução mais rigorosa prevista na Emenda 24, que foi renumerada como art. 11 e vinculada ao art. 9º, § 3º, VIII. Este dispositivo determina que o plano de ação indique, de forma expressa, os parâmetros que permitirão a extinção do processo: “O plano de atuação estrutural conterá: (...) VII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo”.

Com essa escolha, o art. 11 passou a ocupar posição de destaque no Projeto de Lei nº 3/2025. Ele não exige a execução integral do plano, mas requer a demonstração objetiva do atingimento dos parâmetros estabelecidos na forma do art. 9º, § 3º, VIII, a partir dos quais será possível aferir se a política amadureceu suficientemente para seguir adiante sem o monitoramento judicial.

O art. 11 também responde às fragilidades próprias da fase de monitoramento, que é simultaneamente a mais decisiva e a mais sensível do processo estrutural. É nessa etapa que se verificam avanços reais, se revisam estratégias e se testam capacidades institucionais. O dispositivo procura dar racionalidade ao momento de saída, evitando tanto o imobilismo quanto soluções baseadas apenas em expectativas.

No capítulo seguinte, essa função será analisada com maior profundidade, especialmente à luz da experiência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que fornece importantes referências sobre como e quando encerrar o monitoramento judicial nos termos previstos pelo art. 11 do Projeto de Lei nº 3/2025.

2. QUANDO ENCERRAR: AS DIRETRIZES DO ART. 11 E DA ADPF 709

O processo estrutural tem como principal objetivo transformar um estado de coisas em grave desconformidade com a Constituição, responsável pela violação crônica e generalizada de direitos fundamentais. A correção de tal situação é complexa, geralmente envolve a reformulação de políticas públicas voltadas à implementação dos direitos violados e a reorganização de instituições que falham em cumprir com seus deveres constitucionais. Dessa forma, é razoável esperar que a sua duração seja maior do que o normal. Contudo, isso não pode implicar em uma eternização do processo.

Para evitar esse problema, é preciso partir de uma premissa clara: processo estrutural não tem como objetivo alcançar um estado de coisas ideal, em que os direitos envolvidos são completamente respeitados e protegidos⁸. Sabendo disso, a Corte Constitucional da Colômbia (CCC), desde 2013, adota uma postura ponderada ao intervir em litígios estruturais. O seu objetivo não é acompanhar o caso até que todos os direitos fundamentais em questão sejam plenamente realizados. Na verdade, seu principal objetivo é retirar os órgãos da Administração Pública de sua inércia, promovendo a criação de um plano de realização progressiva dos direitos fundamentais e assegurando a proteção do grupo social afetado⁹. Nas palavras da Corte:

Portanto, o cumprimento de uma ordem complexa, por meio da qual se busca, em última instância, o gozo efetivo de um direito fundamental, não implica que os atores e instituições encarregados de cumpri-la tenham alcançado o resultado e o objetivo ideal. Pressupõe-se que as ações e omissões foram efetivamente orientadas para esse fim. A ordem pode ser entendida como cumprida quando há um plano que respeita o mínimo constitucional, que está sendo implementado e garante avanços para o gozo efetivo dos direitos. Uma política pública, em sentido estrito, não é capaz de resolver definitivamente os problemas a que se dirige. Portanto, é óbvio que o cumprimento de uma ordem complexa não pode ser submetido ao momento utópico em que todos os problemas estão resolvidos. (...) O controle judicial de uma ordem pública de que depende o gozo efetivo de um direito fundamental, não pretende suplantar as funções e atribuições dos entes estatais, pretende canalizá-los quando se verificarem falhas ou defeitos graves¹⁰.

Esse entendimento fica claro no julgamento de mérito da ADPF 709. Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso afirma que o processo estrutural não busca alcançar uma realidade perfeita, na qual todas as violações aos direitos fundamentais e à Constituição foram totalmente sanadas. Ressalta também que o processo deve ser encerrado quando as instituições responsáveis pela solução do problema tenham saído da inércia, corrigido as principais falhas de atuação e, por consequência, estejam atuando de forma mais efetiva para a solução do problema. Nesse caso, a questão é determinar se o cenário de grave atuação insuficiente ou excessiva do Estado foi modificado.

⁸ SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, p. 1997-1998, 1999.

⁹ CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

¹⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-388/13**. Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>. Acesso em: 05 set. 2025.

Dessa forma, o Ministro Barroso indica dois pressupostos que devem nortear a análise sobre quando concluir o processo estrutural:

Primeiro pressuposto: o processo estrutural não busca alcançar uma realidade perfeita, na qual todas as violações aos direitos fundamentais e à Constituição foram totalmente sanadas. Não se busca uma política pública perfeita, tarefa que seria inviável de ser realizada pelo Judiciário. A experiência norte-americana na área mostra que o processo estrutural segue uma lógica do geral para o particular. Em um primeiro momento, questões graves mais amplas são enfrentadas e eventualmente corrigidas pela Administração Pública. Na medida em que as questões mais amplas são solucionadas, as partes podem querer descer aos detalhes da questão, o que pode alongar desnecessariamente a fase de monitoramento. Ao final, mesmo que melhorias significativas sejam alcançadas, é provável que os membros do grupo afetado ainda estejam insatisfeitos e apontem falhas a serem superadas.

[...] *O segundo pressuposto:* o processo estrutural deve ser encerrado quando as instituições responsáveis pela solução do problema tenham saído da inércia, corrigido as principais falhas de atuação e, por consequência, estejam atuando de forma mais efetiva para a solução do problema. Nesse caso, a questão é determinar se o cenário de grave atuação insuficiente ou excessiva do Estado foi modificado

A partir dessas constatações, o Ministro indica três perguntas que precisam ser respondidas para identificar o momento adequado para encerrar o processo estrutural: (i) quais os principais problemas estruturais identificados no processo? (ii) quais soluções foram implementadas para resolvê-los? (iii) há indícios concretos de que as instituições constitucionalmente responsáveis estão adequando a sua atuação e conseguirão lidar com os desafios existentes?

Os pressupostos e questionamentos indicados no voto do Ministro Barroso não só estão em conformidade com o art. 11, mas ajudam a concretizá-lo. O dispositivo do PL nº 3/2025 dispõe que:

Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, § 3º, inciso VIII¹¹.

¹¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. p. 10. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

Já o art. 9º, §3º, VIII, referenciado no art. 11, determina que o plano de atuação estrutural deverá conter indicadores quantitativos e qualitativos para aferir o alcance das metas previstas no plano. Em síntese, os dois artigos, em conjunto, dizem que o processo estrutural deve ser encerrado quando for demonstrada a adoção de medidas essenciais para a proteção progressiva e concreta dos direitos violados, comprovação essa feita com base nos indicadores formulados no plano de atuação estrutural.

Interessante notar que o art. 11 não menciona a indicação prévia de quanto tempo o monitoramento judicial irá durar. Essa é uma alternativa possível¹², mas não recomendável. Não é possível saber o que irá acontecer durante a implementação do plano de ação. Até quando o Poder Público age em total boa-fé e se esforça para cumpri-lo, fatores imprevistos podem torná-lo inefetivo. Por isso, é melhor vincular o fim do monitoramento com o alcance de resultados concretos, metrificados por indicadores presentes no próprio plano.

Isso significa que todas as metas precisam ser alcançadas para encerrar o processo? Também não. Como expresso no dispositivo, o importante é demonstrar a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados. O art. 11 não acolhe a ideia de um estado de coisas ideal como objetivo do processo estrutural.

A ideia de progressividade é essencial aqui. É preciso que os indicadores apontem o fim da inércia da instituição reformada, com a adoção de medidas importantes para, gradualmente, proteger os direitos fundamentais. Isso não significa que esses direitos já obtiveram a máxima proteção, mas que ações essenciais estão sendo implementadas e, por isso, o estado de grave insuficiência foi encerrado e as instituições responsáveis pelo problema melhoraram a sua capacidade de atuação. Como argumentam Madhay Khosla e Mark Tushnet:

O modelo ideal que concebemos vê os tribunais como tendo algum papel no fortalecimento do Estado e na promoção de sua capacidade de agir, quando tal capacidade não existe em outras instituições, mas também significa que os tribunais devem recuar e ocupar uma postura deferente quando a capacidade estatal melhora. Os tribunais incentivam o fortalecimento da capacidade de

¹² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. p. 9-10. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

atuação do Estado, mas depois recuam para segundo plano quando outras instituições começam a melhorar em termos de métricas relacionadas à capacidade¹³.

Interessante notar que as três perguntas formuladas pelo Ministro estão implícitas no próprio art. 11. Ao correlacionar os problemas enfrentados no processo com as soluções implementadas, será possível saber se as tarefas críticas foram desempenhadas e quais os efeitos produzidos até o momento. Feita essa correlação, será possível responder se as instituições constitucionalmente responsáveis estão adequando a sua atuação e seguirão lidando com os desafios existentes.

Para verificar a correlação, acreditamos que a fase de monitoramento judicial deve verificar, principalmente, se a instituição reformada foi capaz de desempenhar as tarefas críticas identificadas no seu plano de ação. Como explica James Wilson¹⁴, “Por tarefa crítica, entendo aqueles comportamentos que, se realizados com sucesso pelos principais membros da organização, permitiriam que a instituição gerenciasse seu problema ambiental crítico”.

A ideia de tarefa crítica fica mais clara quando entendemos a diferença entre indicadores de processo e de resultado. Os indicadores de monitoramento são ferramentas essenciais na gestão de políticas públicas, pois permitem avaliar a eficácia e a eficiência de programas e ações governamentais. São métricas que fornecem informações sobre o desempenho de uma política ou programa ao longo do tempo, possibilitando ajustes e melhorias¹⁵.

Os indicadores de processo referem-se às atividades e ações que são realizadas dentro de um programa ou política pública. Eles medem a implementação e a execução

¹³ “The idealized model that we conceptualize sees courts as perhaps playing some role in building the state—in promoting capacity—in other branches where such capacity does not exist, but then involves courts receding and occupying a restrained posture when capacity does improve.166 Courts encourage stronger capacity but then retreat into the background once other institutions begin to improve along capacity-related metrics”. KHOSLA, Madhav; TUSHNET, Mark. Courts, Constitutionalism, and State Capacity: A Preliminary Inquiry. *The American Journal of Comparative Law*, v. 70, n. 1, p. 95-138, 2022. p. 132.

¹⁴ “By critical task I mean those behaviors which, if successfully performed by key organizational members, would enable the organization to manage its critical environmental problem”. WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Nova York: Basic Books, 2000. p. 25.

¹⁵ LASSANCE, Antonio. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação?** Um guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2025. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. V. 1. Brasília: Ipea, 2018.

das atividades planejadas, focando em como os recursos estão sendo utilizados e se as atividades estão sendo realizadas conforme o cronograma e os padrões estabelecidos. Já os indicadores de resultado, por outro lado, medem os efeitos e impactos das políticas públicas. Eles avaliam se os objetivos finais da política ou programa estão sendo alcançados e se houve mudanças significativas na situação que a política se propôs a resolver.

Nos planos de ação apresentados pelo Poder Público para solucionar problemas estruturais, estarão presentes indicadores de resultado e de processo. Porém, o foco do processo estrutural deve ser nos indicadores de processo, especialmente aqueles que são identificados como essenciais para modificar a atuação da instituição e, assim, permitir que ela atinja os seus indicadores de resultado.

Isso significa que o plano de ação deve identificar procedimentos, ações e protocolos que precisam ser criados ou aperfeiçoados para que a instituição melhore a sua atuação e, assim, consiga em médio e longo prazo produzir melhores indicadores de resultado. Ainda que as metas e indicadores do plano de ação envolvam tanto procedimentos quanto resultados finalísticos, é preciso ter uma lista de metas e indicadores de processo – relacionados às tarefas críticas – que precisam ser priorizados para a conclusão do processo.

Em síntese¹⁶, a partir do texto do art. 11 e do precedente firmado na ADPF 709, podemos identificar algumas diretrizes relevantes para a conclusão do processo estrutural: (i) a definição de indicadores e metas considerados como essenciais para a conclusão do processo estrutural, previstos no próprio plano de ação; (ii) a identificação e a implementação de medidas essenciais à proteção dos direitos violados (tarefas críticas); (iii) a demonstração de que as medidas implementadas podem assegurar a gradual e concreta proteção dos direitos violados, mesmo que o estado ideal não tenha sido alcançado; (iv) o fim dos bloqueios institucionais existentes para a proteção dos direitos.

3. COMO ENCERRAR: A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO

¹⁶ Para uma análise aprofundada sobre o tema, Cf. CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural efetivo: a experiência do STF**. Indaiatuba: Editora Foco, 2026.

A conclusão de um processo estrutural é um feito a ser celebrado, especialmente quando há alta efetividade nas medidas implementadas. Contudo, a sua finalização não significa o fim dos problemas enfrentados na ação. Na verdade, o encerramento marca o início de uma nova fase: a consolidação das reformas estruturais implementadas. O Judiciário precisa pensar em medidas criativas para garantir, ao menos em médio prazo, que os avanços obtidos sejam consolidados e aprofundados pelos órgãos responsáveis. Caso contrário, todo o esforço empenhado no processo pode ter sido em vão.

Refletir sobre como concluir os processos estruturais não significa que é possível, abstratamente, estabelecer um modelo único de encerramento. Cada caso concreto demandará medidas adequadas ao tema discutido no processo e aos atores envolvidos. Ainda assim, a ADPF 709 fornece diretrizes sobre como realizar uma conclusão adequada.

No julgamento de mérito, o Ministro Luís Roberto Barroso fixou 5 medidas de consolidação: (i) a continuidade da Sala de Situação, para acompanhar a conclusão das desintrusões objeto da PET 9585; (ii) a continuidade do trabalho de monitoramento realizado pela CGU; (iii) a realização de nova avaliação do SasiSUS pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; (iv) a adoção de nova metodologia de distribuição de recursos; (v) adoção de medidas para aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de saúde indígena.

Primeira medida: a Portaria Conjunta nº 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, em seu art. 12, determina que “[d]everá ser ativada uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais diante do estabelecimento de situações de contato, surtos ou epidemias envolvendo os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato”. Tendo como fundamento o referido dispositivo, este Tribunal, em 05.08.2020, o Tribunal determinou a instauração de Sala de Situação para acompanhar as medidas implementadas em defesa da saúde dos povos indígenas. Após resistência inicial, a União passou a realizar as reuniões da Sala de Situação quinzenalmente. Com o fim da pandemia, as discussões na Sala se tornaram mais amplas.

Tendo em vista a importância que a Sala de Situação adquiriu após a pandemia, funcionando como ambiente de diálogo institucional sobre a saúde indígena, o Tribunal determinou que a Sala permaneça como um instrumento de diálogo e acompanhamento das desintrusões objeto da PET 9585, para assegurar o plano de sustentabilidade das desintrusões e discutir mecanismos para melhorar a integridade territorial indígena. As reuniões devem ser periódicas, conforme determinação do Poder Executivo, incluindo representantes da APIB, do MPF e da DPU.

Segunda medida: a partir das relevantes contribuições da CGU na fase de monitoramento da ADPF 709, o Ministro Barroso considerou que sua participação segue relevante para consolidar as reformas estruturais. Por isso, a CGU, nos próximos dois anos, deve seguir elaborando relatórios de monitoramento semestrais sobre a implementação das sugestões do CMAP. Os relatórios devem ser publicizados pela CGU e pela SESA em suas páginas institucionais, além de serem remetidos para a APIB, o MPF e a DPU.

Terceira medida: determinou-se que o CMAP realize um novo ciclo de avaliação com foco em implementação e resultados, combinando abordagem técnica especializada com a participação estratégica de conselhos locais e lideranças indígenas. A avaliação deve focar na qualidade nos serviços de saúde, assegurando que as evidências coletadas incidam em planos de ação imediatos e ajustes ágeis no modelo de gestão e alocação de recursos. A determinação busca fortalecer as entidades técnicas responsáveis pela avaliação de políticas públicas no País e que podem contribuir com o seu aperfeiçoamento.

Quarta medida: a União apresentou nos autos proposta para a melhor distribuição dos recursos entre os DSEIs e o Ministério da Saúde contratou uma consultoria para detalhar a nova metodologia. Em seguida, a proposta foi discutida nos fóruns garantidores da governança do sistema, que fizeram novas sugestões. O resultado foi apresentado nos autos por meio da Nota Informativa 21/2025 (edoc 3082). Contudo, o Ministério da Saúde indicou que apenas poderia utilizar a metodologia a partir do PLOA 2027. Dessa forma, o Ministro Relator considerou se tratar de obrigação assumida pela União e que deve ser adotada a partir do PLOA 2027, que será apresentado ao Congresso

Nacional em agosto de 2026. Ressaltou também que o orçamento destinado ao SasiSUS deve ser capaz de promover o acesso à saúde dos povos indígenas.

Quinta medida: conforme proposto pela própria AGSUS, devem ser criados núcleos de inteligência nos DSEI para a produção e sistematização de dados empíricos com o objetivo de melhorar os subsídios para monitoramento e a avaliação constante da política pública pelos gestores do SasiSUS. Tais dados devem ser abertos ao público, em transparência ativa, de modo a permitir e incentivar a análise crítica da política por instituições de pesquisa e por órgãos de controle.

Apesar de serem casos diversos, com medidas de consolidação diferentes, é possível identificar princípios comuns nas duas decisões.

Primeiro, há a preocupação em manter o diálogo entre os diferentes atores envolvidos no processo. Todo processo estrutural possui dois desafios universais: falta de diálogo interinstitucional e dificuldades orçamentárias. Por outro lado, um dos principais resultados práticos que esses processos podem dar é criar oportunidades de diálogo que até então não existiam. Na ADPF 709, isso ocorreu com a Sala de Situação, que conta com a participação de integrantes do governo federal e da APIB. Para manter um canal de diálogo aberto entre os órgãos estatais e representantes das comunidades indígenas, determinou-se a continuação da Sala de Situação.

Segundo, há preocupação em fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Na ADPF 709, a determinação para que a CGU siga monitorando o SasiSUS por mais 2 anos e que, em 2028, o CMAP realize novo estudo sobre as reformas implementadas, reforça a necessidade de verificar se as reformas implementadas serão continuadas pelas instituições envolvidas. Além do monitoramento externo, as instituições responsáveis pela política pública devem aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação de suas próprias políticas, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição.

A fragilidade das instituições em monitorar e avaliar suas próprias atividades, corrigindo as falhas existentes antes de uma ação estrutural, é um dos principais desafios encontrados na condução do processo estrutural. Por isso, no caso da ADPF 709, determinou-se a criação de núcleos de inteligência nos DSEI para a produção e sistematização de dados empíricos com o objetivo de melhorar os subsídios para monitoramento e a avaliação pelos próprios gestores do SasiSUS.

Em terceiro lugar, as medidas de consolidação buscam promover a transparência da atuação estatal, possibilitando o controle externo, tanto por órgãos públicos de fiscalização, quanto pela sociedade civil. No caso da ADPF 709, os relatórios de monitoramento da CGU devem ser amplamente publicizados por ela e pela SESAI em suas páginas institucionais, além de serem remetidos para a APIB, o MPF e a DPU. Além disso, os dados sobre as ações desenvolvidas pelos DSEIs devem ser abertos ao público, em transparência ativa, de modo a permitir e incentivar a análise crítica da política por instituições de pesquisa e por órgãos de controle.

Em resumo, três princípios que devem nortear a fase de consolidação: (i) a continuidade do diálogo interinstitucional, incluindo representantes dos grupos afetados; (ii) fortalecimento do monitoramento e da avaliação da política pública, tanto por órgãos externos quanto pelas instituições responsáveis pela sua execução; (iii) promoção da transparência ativa nos resultados obtidos no monitoramento e sobre a atuação do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos argumentos apresentados, ressaltamos três pontos.

Primeiro: o artigo 11 do PL nº 3/2025 oferece um critério de equilíbrio para a conclusão do processo estrutural. Exige a comprovação de medidas essenciais à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, sem converter o Judiciário em administrador perpétuo de políticas públicas. Essa cláusula de encerramento não busca uma utopia inalcançável. Antes, busca a restauração mínima de capacidade institucional para que o Executivo retome o protagonismo que a Constituição lhe atribui.

Segundo: o estudo de caso da ADPF 709 mostrou que é possível, na prática, combinar rigor técnico com sensibilidade institucional. O voto condutor estabeleceu perguntas-guia (problemas enfrentados, soluções implementadas, capacidade estatal resultante) que se coadunam com o disposto no artigo 11 e fornecem roteiro replicável para outros litígios.

Terceiro: o encerramento deve vir acompanhado de medidas de consolidação, como o monitoramento externo residual e o fortalecimento de mecanismos de autoavaliação nas instituições reformadas. A partir das medidas fixadas na conclusão da ADPF 709, identificamos três princípios norteadores para essa fase: (i) continuidade do

diálogo interinstitucional, com participação social; (ii) fortalecimento do monitoramento à política pública; (iii) transparência ativa.

As experiências aqui apresentadas mostram que é possível encerrar um processo estrutural de forma adequada. Pelas complexidades de cada caso, não é possível um modelo único de conclusão, tampouco de medidas de consolidação. Saber a hora de concluir o processo estrutural é uma arte, que exige conhecimento técnico, prudência e sensibilidade política e institucional do magistrado. As recentes decisões do STF mostram esse reconhecimento, oferecendo diretrizes para uma saída responsável.

Por fim, vale reiterar a advertência que permeou todo o artigo: o processo estrutural é instrumento de reconstrução institucional, não de substituição institucional. Seu sucesso se mede não apenas pelas ordens proferidas, mas pela capacidade de as instituições reformadas caminharem com as próprias pernas após o fim da ação. Se conseguirmos estabelecer padrões compartilhados para identificar esse momento – e o artigo 11 é passo decisivo nessa direção –, teremos avançado na difícil arte de equilibrar a proteção de direitos fundamentais com a preservação do regime democrático e da separação de poderes.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto; VITORELLI, Edilson; FARIA, Márcio Carvalho (Org). **O Processo Estrutural em Lei**: Comentários pelos Autores do Anteprojeto. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3/2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa. Secretaria de Comissões. Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito. Comissão de Juristas responsável pela elaboração do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Relatório preliminar**. Brasília, 2024. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portal.jota.info/wp-content/uploads/2024/09/relatorio-preliminar-cjprestr.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. V. 1. Brasília: Ipea, 2018.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural efetivo: a experiência do STF**. Indaiatuba: Editora Foco, 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-388/13**. Bogotá, 2013. Disponível em: [https:// www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm). Acesso em: 05 set. 2025.

KHOSLA, Madhav; TUSHNET, Mark. Courts, Constitutionalism, and State Capacity: A Preliminary Inquiry. **The American Journal of Comparative Law**, v. 70, n. 1, p. 95-138, 2022.

LASSANCE, Antonio. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação?** Um guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2025.

SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, p. 1994-2036, 1999.

VIEGAS, Felipe; BISPO, Verônica de Santana. **A revolução silenciosa do CPC/15 no fomento e na consolidação dos processos estruturais**. In: ANNEP e os 10 anos do CPC. São Paulo: Juspodivm, 2025.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Nova York: Basic Books, 2000.