

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347:
o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e a consolidação do processo
estrutural no Supremo Tribunal Federal

Felipe Viégas¹
Paula Medice Roriz Milanezi²

Introdução. 1 O litígio estrutural na ADPF 347. 1.1 Da propositura ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional. 1.2 O julgamento de mérito e a homologação do Plano Pena Justa. 1.3 A governança cooperativa e a execução parcial do Plano Nacional. 2 O processo estrutural na ADPF 347. 2.1 Técnicas estruturais aplicadas no processo. 2.2 Diálogo interinstitucional e cooperação entre STF, CNJ, União e entes federativos. 2.3 A elaboração do plano de ação e a homologação colegiada como expressão da jurisdição constitucional dialógica. 2.4 Participação social e democratização da formulação do Plano Pena Justa. 3 Análise crítica da ADPF 347 como processo estrutural. 3.1 Potencial transformador e limites institucionais do STF. 3.2 Risco de hipertrofia judicial e a necessidade de critérios coerentes para definição de casos estruturais. Considerações finais. Referências.

Resumo:

Este artigo analisa a ADPF 347 como marco paradigmático do processo estrutural no Brasil, destacando sua transformação de uma ação típica de controle concentrado em um modelo jurisdicional cooperativo, progressivo e multissetorial. A pesquisa examina o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional e a subsequente imposição de obrigações positivas aos Poderes da República e aos entes federativos. São apresentados os principais fundamentos teóricos sobre litígios estruturais, sobretudo a partir das experiências colombiana e norte-americana, bem como os conceitos de jurisdição dialógica, governança colaborativa e políticas públicas baseadas em evidências. Analisa-se, ainda, a construção e homologação do Plano Nacional “Pena Justa”, suas etapas metodológicas, a matriz de implementação, os indicadores e o modelo de governança. A crítica concentra-se nos desafios institucionais, orçamentários e políticos que condicionam a efetividade da decisão. Conclui-se que a ADPF 347 inaugura uma nova forma de atuação do Judiciário brasileiro, apta a enfrentar violações massivas e persistentes de direitos

¹ 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 (ANNEP) 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.

² Acadêmica de Direito na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Membro do grupo de pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (FPCC) coordenado pelos professores Hermes Zanetti Jr. e Antônio Gidi.

fundamentais, mas cuja eficácia dependerá da continuidade do monitoramento judicial e da adesão cooperativa dos órgãos envolvidos.

Palavras-chave: Estado de Coisas Inconstitucional; Processo estrutural; Sistema prisional; Jurisdição constitucional; ADPF 347.

Abstract:

This article analyzes ADPF 347 as a paradigmatic milestone in Brazil's structural process, highlighting its transformation from a typical concentrated control action to a cooperative, progressive, and multisectoral jurisdictional model. The research examines the Federal Supreme Court's recognition of the Unconstitutional State of Affairs in the prison system and the subsequent imposition of positive obligations on the Powers of the Republic and federal entities. The main theoretical foundations of structural litigation are presented, based primarily on the Colombian and American experiences, as well as the concepts of dialogical jurisdiction, collaborative governance, and evidence-based public policies. It also analyzes the construction and approval of the National Plan "Fair Sentence," its methodological stages, the implementation matrix, the indicators, and the governance model. The criticism focuses on the institutional, budgetary, and political challenges that condition the effectiveness of the decision. It concludes that ADPF 347 inaugurates a new form of action by the Brazilian judiciary, capable of addressing massive and persistent violations of fundamental rights, but whose effectiveness will depend on continued judicial monitoring and the cooperative adherence of the agencies involved.

Keywords: Unconstitutional State of Affairs; Structural proceeding; Prison system; Constitutional jurisdiction; ADPF 347.

Introdução

O sistema prisional brasileiro atravessa uma crise estrutural marcada pela superlotação, condições degradantes, ausência de políticas de reintegração e uso excessivo da prisão cautelar. Esses fatores configuram um cenário de violação contínua de direitos fundamentais, cuja persistência evidencia a incapacidade estatal de enfrentar o problema por meio de respostas convencionais. Nesse contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347 tornou-se um marco da jurisdição constitucional brasileira ao levar o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional e a adotar medidas de caráter progressivo e cooperativo, típicas dos processos estruturais.

A pesquisa parte da questão-problema acerca de como a ADPF 347 se transformou em um processo estrutural e quais elementos demonstram essa conversão. A hipótese é a de que o caso, inicialmente estruturado como ação tradicional de controle concentrado, adquiriu progressivamente características próprias dos litígios estruturais, como atuação multissetorial, decisões escalonadas, imposição de obrigações positivas e elaboração conjunta de políticas públicas. A relevância do estudo decorre tanto da centralidade do tema na doutrina contemporânea quanto da importância prática da ADPF 347 para a transformação do sistema prisional brasileiro.

A metodologia utilizada é exclusivamente qualitativa de revisão bibliográfica, com base em doutrina, artigos científicos, documentos públicos e análise das decisões proferidas no processo. Busca-se compreender o caso à luz da teoria dos litígios estruturais e das técnicas decisórias associadas ao Estado de Coisas Inconstitucional.

O desenvolvimento do artigo foi organizado da seguinte forma. O Capítulo 1, “*O Litígio Estrutural na ADPF 347*”, apresenta o enquadramento da ação como litígio estrutural e analisa os principais marcos de sua evolução, desde a propositura até a elaboração dos planos nacional e estaduais. O Capítulo 2, “*O Processo Estrutural na ADPF 347*”, examina as técnicas estruturais utilizadas, o diálogo interinstitucional promovido pelo STF e a participação social na construção do Plano Pena Justa. O Capítulo 3, “*Análise Crítica da ADPF 347 como Processo Estrutural*”, discute as potencialidades e limitações da intervenção judicial, avaliando riscos, desafios e critérios de coerência na definição de casos estruturais.

A partir dessa contextualização, o trabalho passa a examinar, no capítulo seguinte, os elementos que definem o litígio estrutural no caso concreto, investigando a evolução processual que conduziu ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e à adoção de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal.

1 O LITÍGIO ESTRUTURAL NA ADPF 347

A compreensão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 exige o abandono das premissas do processo civil clássico, historicamente moldado para a resolução de lides bipolares e retrospectivas. O caso do sistema prisional brasileiro configura-se como o arquétipo do que a doutrina contemporânea denomina de “litígio estrutural”.

Este tipo de conflito não decorre de um ato isolado de ilegalidade passível de correção simples, mas de um estado de desconformidade permanente que emana do funcionamento deficiente de instituições burocráticas, normalmente públicas. Trata-se de uma espécie de litígio coletivo que é definido como “irradiado” e “complexo”, caracterizado por afetar um grupo de pessoas de modo desigual e variável, gerando uma elevada conflituosidade cuja solução não reside na reparação do passado, mas na reorganização da estrutura para o futuro.³

A caracterização da ADPF 347 como litígio estrutural fundamenta-se na complexidade material do conflito, uma vez que se trata de um problema policêntrico que envolve múltiplos atores. Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira explicam que, nesses casos, “a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas”.⁴

A natureza estrutural do litígio impõe que a resposta jurisdicional seja prospectiva. Diferente da sentença tradicional que adjudica um direito pretérito, a decisão estrutural busca transformar a realidade futura. Arenhart e Osna observam que esse tipo de processo serve como mecanismo para permitir a tutela jurisdicional em situações nas quais a proteção imediata é

³ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 48, jan.-abr. 2017.

inviável, exigindo uma via mais aderente à realidade complexa.⁵ A ADPF 347, assim, não busca apenas declarar a inconstitucionalidade, mas reformar a instituição prisional para que ela passe a operar em conformidade com os direitos fundamentais.

1.1 Da propositura ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional

A propositura da ADPF 347 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2015 foi motivada por um diagnóstico de colapso do sistema penitenciário, fundamentado em dados que apontavam para uma violação generalizada da dignidade humana. A petição inicial utilizou a tese do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI), importada da Corte Constitucional da Colômbia, para justificar a necessidade de uma intervenção judicial extraordinária. Andrade e Teixeira explicam que o objetivo era “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público”, utilizando-se da ADPF como instrumento de controle concentrado diante da ineficácia das demais vias.⁶

Para que se caracterize o ECI, a doutrina e a jurisprudência constitucional identificam pressupostos específicos. Guancino e Mussulini Junior detalham que o instituto se aplica em "situações de violações massivas, generalizadas e sistemáticas de direitos fundamentais que impactam muitas pessoas", exigindo a atuação coordenada de diversas autoridades públicas.⁷ No caso em questão, conforme restou reconhecido no julgamento da ADPF, a inércia não era de um único gestor, mas um “funcionamento deficiente do Estado como um todo”.⁸

O Supremo Tribunal Federal (STF), em medida cautelar relatada pelo Ministro Marco Aurélio em 2015, acolheu a tese e reconheceu a existência do ECI. A decisão baseou-se na

⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**, vol. 330, p. 239-259, ago. 2022.

⁶ ANDRADE, Bruno Araújo de; TEIXEIRA, Maria Cristina. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise da ADPF 347. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 13, n. 13, p. 87, 2016.

⁷ GUANCINO, Rafaela de Paula; MUSSULINI JUNIOR, Sergio João. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise sobre a ADPF 347 e o sistema prisional brasileiro. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 28, 2025; A identificação desses pressupostos, desafio de extrema relevância atual, será, inclusive, enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal nas decisões estruturais vindouras em que reconhecer expressamente a aplicabilidade da tese do estado de coisas inconstitucional em processos estruturais. Neste diapasão, mostra-se salutar que o escopo de aplicação da tese seja delimitado, porquanto a utilização do ECI para a correção generalizada de todas as hipóteses de lesão à direito fundamental subverte a própria razão de existir do instituto, tornando-o, ao fim e ao cabo, um mecanismo sem eficácia. In: VIÉGAS, Felipe. Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional. São Paulo: **Dialética**, 2022.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

constatação fática de que as prisões brasileiras se assemelhavam a “infernos dantescos”, onde a pena privativa de liberdade se convertia em pena cruel e degradante, vedada pela Constituição. O Ministro Relator destacou em seu voto:

A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa -, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo.⁹

A decisão liminar determinou medidas de urgência para estancar a violação de direitos. Entre elas, destacou-se a obrigatoriedade da realização de audiências de custódia em até 24 horas após a prisão, alinhando o Brasil ao Pacto de San José da Costa Rica e visando reduzir a entrada desordenada de presos no sistema. Além disso, a Corte determinou o descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), proibindo que a União retivesse recursos carimbados para a segurança pública e sistema prisional para fins de superávit fiscal.

A população carcerária, sendo um grupo estigmatizado e sem poder de voto, não encontrava representatividade no processo político majoritário para demandar melhorias. Andrade e Teixeira definem que o ECI surge:

a partir da constatação da existência de um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais (ações ou omissões persistentes por parte do Poder Público), cuja superação somente é possível mediante a adoção de um conjunto coordenado de medidas governamentais de natureza legislativa, executiva, administrativa e orçamentária, ou seja, de políticas públicas que envolvam uma pluralidade de atores públicos.¹⁰

O reconhecimento do ECI não foi apenas um ato declaratório, mas um chamamento à responsabilidade compartilhada. Ao declarar que o sistema operava em estado de inconstitucionalidade, o STF sinalizou que a solução não poderia vir de decisões isoladas em

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

¹⁰ ANDRADE, Bruno Araújo de; TEIXEIRA, Maria Cristina. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise da ADPF 347. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 13, n. 13, p. 100, 2016.

processos individuais - que Vitorelli chama de “litigância de massa” ou “a conta-gotas”¹¹ - mas exigiria uma coordenação macroestrutural. A liminar serviu para retirar as autoridades do estado de paralisia, mas a construção da solução definitiva demandaria um processo mais longo e complexo.

1.2 O julgamento de mérito e a homologação do Plano Pena Justa

O julgamento de mérito da ADPF 347, concluído em outubro de 2023, representou a consolidação e o aprofundamento da abordagem estrutural pelo STF. A Corte não apenas ratificou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, mas avançou para a fase de remediação, determinando a elaboração de um plano nacional de intervenção, denominado “Plano Pena Justa”. A decisão impôs à União, em conjunto com os Estados e o Distrito Federal, a obrigação de elaborar planos de ação para superar a violação de direitos, fixando prazos de 6 meses para a elaboração e até 3 anos para a execução.¹²

A determinação para a criação de um plano, em vez de uma ordem direta de fazer, reflete a técnica das decisões estruturais que respeita as capacidades institucionais. O tribunal fixa as metas (normas-princípio) e deixa à administração pública, detentora da expertise técnica e orçamentária, a escolha dos meios (normas-regra) para alcançá-las. Arenhart observa que, nesses casos, é comum a prolação de uma primeira decisão genérica, fixando diretrizes, seguida de decisões específicas para solucionar problemas pontuais de implementação.¹³

No voto condutor do acórdão, o Ministro Luís Roberto Barroso explicitou a natureza estrutural da decisão e a necessidade de um planejamento estratégico. O Plano Pena Justa deve ser estruturado em eixos que ataquem as causas do problema, não apenas seus sintomas. A decisão identificou três eixos prioritários: (i) controle da entrada (evitar prisões desnecessárias); (ii) melhoria da qualidade das vagas (infraestrutura e serviços); e (iii) controle da saída (garantir que presos não fiquem detidos além do tempo).

¹¹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

¹³ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**, cit., p. 400 *apud* DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan.-abr. 2017.

O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime.¹⁴

A homologação do plano pelo STF confere-lhe força normativa vinculante e estabilidade. Isso é fundamental em litígios estruturais, pois transforma políticas de governo (que podem ser alteradas a cada eleição) em políticas de Estado, protegidas pela autoridade da coisa julgada. Vitorelli destaca que a elaboração de um plano é um dos desafios centrais do processo estrutural, pois exige a apreensão das características do litígio em toda a sua complexidade e conflituosidade.¹⁵

A decisão de mérito também inovou ao exigir que o plano contenha indicadores objetivos de desempenho, possibilitando o monitoramento da execução. O STF determinou que o plano deve prever recursos orçamentários, cronogramas físicos e financeiros, e métricas para avaliar a redução da superlotação e a melhoria das condições de habitabilidade.¹⁶

Além disso, o julgamento reafirmou a proibição de contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), garantindo a base financeira para a implementação das reformas. A alocação de recursos é um ponto crítico em litígios estruturais. Como observa Bilchitz, "parece justificável permitir aos juízes determinar que recursos sejam alocados de acordo com as demandas de direitos fundamentais" quando há falha dos demais poderes em garantir o mínimo existencial.¹⁷

1.3 A governança cooperativa e a execução parcial do Plano Nacional

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

¹⁵ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

¹⁷ Bilchitz, David. Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights. **Oxford, GB: Oxford University Press**, p. 128-129, 2007. *apud* GUANCINO, Rafaela de Paula; MUSSULINI JUNIOR, Sergio João. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise sobre a ADPF 347 e o sistema prisional brasileiro. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 26-47, 2025.

A execução de uma decisão da magnitude da ADPF 347 não pode ser realizada de forma unilateral pelo Judiciário. A complexidade do litígio exige um modelo de governança cooperativa que articule os esforços dos três poderes, dos entes federativos e da sociedade civil. Ferreira, Freitas e Lamarão Neto destacam que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), assumiu o papel central de articular essa política pública judiciária, atuando em parceria com o Executivo e o Ministério Público.¹⁸

A governança cooperativa pressupõe o diálogo interinstitucional para superar bloqueios políticos e burocráticos. Em processos estruturais, o juiz atua menos como uma autoridade que impõe sanções e mais como um "agente de negociação e troca", facilitando a realocação de poder e recursos para atingir o resultado social desejado.¹⁹ Na ADPF 347, o STF estabeleceu que a elaboração do Plano Nacional deveria ser feita conjuntamente pela União e pelo DMF/CNJ, criando um ambiente de colaboração técnica e política.

A participação da sociedade civil é outro pilar fundamental dessa governança. A realização de audiências públicas e consultas permite que o processo se abra para a comunidade, transformando-se em um espaço de deliberação democrática. Kozicki e Van Der Broocke defendem que o monitoramento das decisões estruturais deve contar com a participação de atores governamentais e não governamentais, em um modelo de "ativismo dialógico" que confere legitimidade às medidas adotadas.²⁰

A execução do Plano Nacional é, por natureza, parcial e progressiva. A reestruturação de um sistema complexo como o prisional não ocorre instantaneamente. Humberto de Pinho e Victor Côrtes explicam que, após a primeira medida geral, o juiz age como um administrador,

¹⁸ FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022.

¹⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

²⁰ KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca Maruszcak Schneider. A ADPF 347 e o "Estado de Coisas Inconstitucional": ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 147-181, jul./dez. 2018.

executando a decisão de forma gradual e adaptando as providências aos problemas que surgem ao longo do caminho.²¹

O papel do CNJ na governança inclui a gestão de sistemas eletrônicos como o SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado), que permite o controle em tempo real da população carcerária e dos benefícios de execução penal. Ferreira, Freitas e Lamarão Neto apontam que ferramentas como o SEEU e o BNMP (Banco Nacional de Monitoramento de Prisões) são essenciais para diagnosticar a realidade e planejar a execução das medidas estruturantes.²²

Além disso, a governança envolve a articulação com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A jurisprudência da Corte Interamericana, em casos envolvendo presídios brasileiros, estabelece parâmetros que devem ser observados na execução do plano nacional. Guancino e Mussulini Junior ressaltam que o sistema interamericano desempenha um papel crucial na proteção dos direitos dos detentos, criando um "Estado de Coisas Inconvencional" paralelo ao ECI, que reforça a obrigação do Estado brasileiro de agir.²³

2 O PROCESSO ESTRUTURAL NA ADPF 347

O tratamento processual conferido à ADPF nº 347 revela a adoção de um modelo diferenciado de jurisdição, adaptado às exigências de um conflito policêntrico, complexo e de longa duração. O STF, ao se deparar com a falência sistêmica do aparato penitenciário, viu-se compelido a afastar o formalismo estrito do processo civil clássico - concebido para lides adversariais, bipolares e retrospectivas - para adotar técnicas de flexibilização procedimental típicas dos processos estruturais. Conforme leciona Vitorelli, o processo estrutural é aquele em que se busca, a partir de um litígio estrutural, reorganizar uma estrutura burocrática através de

²¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 13, p. 229-258, 2022.

²² FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022.

²³ GUANCINO, Rafaela de Paula; MUSSULINI JUNIOR, Sergio João. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise sobre a ADPF 347 e o sistema prisional brasileiro. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 26-47, 2025.

um plano de longo prazo, implementado mediante providências sucessivas e incrementais, visando alterar o funcionamento da instituição causadora da violação de direitos.²⁴

A condução do feito pelo Judiciário não se limitou a um ato decisório único e estanque. Pelo contrário, observou-se uma dinâmica processual fluida, caracterizada pela segmentação do procedimento em fases distintas e complementares: o diagnóstico do problema (reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional), a elaboração de soluções (Planos Nacional e Estaduais) e a fase de execução e monitoramento. Essa estruturação visa conciliar a efetividade da decisão judicial com a capacidade institucional dos demais poderes, evitando o ativismo judicial desmedido e promovendo a construção de soluções tecnicamente viáveis e democraticamente legítimas.²⁵

A interação entre os sujeitos processuais foi ampliada, transformando os autos em um espaço de governança colaborativa. O STF não atuou isoladamente, mas buscou integrar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério da Justiça, as Defensorias Públicas, o Ministério Público e a sociedade civil na busca por soluções.

A natureza estrutural do litígio impôs, ainda, a necessidade de medidas inovadoras, que não encontram paralelo explícito no código de ritos tradicional, mas que derivam dos poderes implícitos do tribunal para dar efetividade à Constituição. A imposição de obrigações de fazer, a retenção de jurisdição para supervisionar o cumprimento das ordens e a utilização de órgãos auxiliares para a fiscalização são exemplos dessa nova dogmática processual. Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira destacam que a decisão estrutural (*structural injunction*) pressupõe que a ameaça aos direitos não pode ser eliminada sem a reconstrução das organizações burocráticas, o que justifica uma intervenção judicial mais profunda e duradoura.²⁶

²⁴ Edilson Vitorelli esclarece que o litígio estrutural é o conflito em si. Ele ocorre quando uma violação de direitos fundamentais não é causada por um ato isolado, mas pelo modo de funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada. Já o processo estrutural é o meio jurídico utilizado pelo Judiciário para solucionar esse conflito, exigindo a reorganização duradoura da instituição causadora do problema. In: VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

²⁵ BARCELOS, Ana Luiza Campos; RUBIÃO, André. Juristocracia brasileira: um estudo de caso sobre a ADPF 347. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 19, e02404, 2024.

²⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan.-abr. 2017.

Portanto, o processo na ADPF 347 deve ser compreendido como um "processo em curso", uma ferramenta de gestão da crise que se projeta no tempo. A decisão de mérito, proferida em 2023, não encerrou a jurisdição, mas inaugurou uma nova etapa de planejamento e execução, sujeita a revisões periódicas e ajustes de rumo. Essa característica dinâmica é essencial para enfrentar um problema que possui raízes históricas e que não se resolve com uma "canetada" judicial, mas exige um esforço contínuo de transformação da realidade fática e normativa do sistema prisional.

2.1 Técnicas estruturais aplicadas no processo

Dentre as técnicas estruturais aplicadas na ADPF 347, destacam-se as *structural injunctions* (medidas estruturantes), que impõem obrigações de fazer complexas e prospectivas aos poderes públicos. Pinho e Côrtes (2022) explicam que esse instituto, originário do direito norte-americano (notadamente do caso *Brown v. Board of Education*), visa dar efetividade a direitos fundamentais que dependem de prestações positivas do Estado e de reformas institucionais.²⁷ No caso brasileiro, o STF utilizou-se de ordens mandamentais para descontingenciar verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e impor a realização de audiências de custódia em todo o território nacional.

Outra técnica relevante foi a utilização de "provimentos em cascata" ou decisões seriadas. A decisão liminar de 2015 foi apenas o primeiro passo de uma longa caminhada processual. Ela foi seguida por diversas decisões interlocutórias de monitoramento e, finalmente, pela decisão de mérito de 2023, que, por sua vez, desencadeou a necessidade de elaboração de novos planos e futuras decisões de homologação. Arenhart e Osna defendem que esse fracionamento da decisão é essencial em litígios complexos, uma vez que essa complexidade exige “um constante trabalho de ajuste e de recomposição; pela circunstância de as medidas adotadas no curso do processo serem maleáveis e alteráveis – não se sujeitando (e sequer podendo de sujeitar) a um regime tradicional de preclusão”.²⁸

²⁷ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEES, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 13, p. 229-258, 2022.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**, vol. 330, p. 239-259, ago. 2022.

Além disso, o processo incorporou mecanismos de flexibilização da rigidez procedimental, como a admissão ampla de *amici curiae* e a realização de audiências públicas, que permitiram a oxigenação do debate com informações técnicas e perspectivas sociais diversas. A própria competência para a execução e monitoramento foi modulada, com a delegação de funções fiscalizatórias ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A fixação de prazos e metas objetivas na decisão de mérito também configura uma técnica estrutural de controle de resultados. O STF não se limitou a determinar que o Estado adeque o sistema, mas exigiu a apresentação de cronogramas físicos e financeiros.

Ainda no campo das técnicas, observa-se a utilização da litigância estratégica por parte dos autores da ação e das entidades de direitos humanos. A escolha da ADPF como instrumento, a construção da narrativa baseada no "Estado de Coisas Inconstitucional" e a mobilização de dados empíricos foram fundamentais para sensibilizar a Corte. Vitorelli destaca que processos estratégicos são aqueles conduzidos não apenas para resolver um litígio entre as partes, mas para estabelecer teses jurídicas e promover mudanças sociais amplas.²⁹

Por fim, observa-se que a evolução das medidas impostas ocorreu de forma gradual. O STF iniciou com ordens mais pontuais na liminar (audiências de custódia, liberação de verbas) e, diante da persistência do quadro inconstitucional, avançou para determinações mais abrangentes e estruturais no mérito (Plano Nacional). Essa progressividade permite ao Tribunal testar a receptividade dos demais poderes e calibrar a intensidade da intervenção judicial de acordo com a resposta institucional e a gravidade da situação fática encontrada.

2.2 Diálogo interinstitucional e cooperação entre STF, CNJ, União e entes federativos

O enfrentamento da crise carcerária na ADPF 347 pautou-se, desde o início, pelo diálogo interinstitucional e pela cooperação entre os poderes. Reconhecendo suas limitações operacionais e a impossibilidade de gerir diretamente o sistema prisional, o STF convocou o Conselho Nacional de Justiça para atuar como seu braço executivo, técnico e fiscalizador.

²⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

Ferreira, Freitas e Lamarão Neto destacam que o CNJ, por intermédio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (DMF), assumiu o papel central de articular a política judiciária penal, promovendo mutirões carcerários, implementando o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e dialogando diretamente com os governos estaduais para a melhoria das condições de custódia.³⁰

A cooperação com a União e os Estados foi incentivada através de uma postura de coordenação, e não apenas de imposição vertical. Kozicki e Van Der Broocke ressaltam que a superação do Estado de Coisas Inconstitucional pressupõe a interação institucional, afastando a ideia de supremacia judicial isolada em favor de uma construção conjunta de soluções.³¹

O diálogo interinstitucional materializou-se, por exemplo, na criação de grupos de trabalho conjuntos para a definição de parâmetros para as audiências de custódia e para a alocação dos recursos do FUNPEN. A decisão do STF forçou a União a sentar-se à mesa com os Estados para discutir o descontingenciamento de verbas, transformando o processo judicial em uma arena de negociação federativa.

A articulação com os entes federativos é particularmente desafiadora num país de dimensões continentais. O CNJ desempenhou um papel fundamental na capilarização das decisões do STF, levando as diretrizes da Corte Suprema para os juízes de execução penal e para os gestores prisionais locais. O programa "Fazendo Justiça", liderado pelo CNJ em parceria com o PNUD, é um exemplo concreto dessa cooperação, oferecendo suporte técnico aos estados para a implementação de políticas de cidadania, alternativas penais e monitoramento eletrônico, conforme detalhado por Ferreira, Freitas e Lamarão Neto.³²

O diálogo, contudo, não significa subserviência ou abdicação do papel de controle. A cooperação é balizada pelos parâmetros constitucionais fixados pelo STF. Quando o diálogo

³⁰ FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022.

³¹ KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca Maruszczak Schneider. A ADPF 347 e o "Estado de Coisas Inconstitucional": ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 147-181, jul./dez. 2018.

³² FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022.

falha ou a inércia persiste, a Corte mantém a prerrogativa de impor sanções ou determinar intervenções mais drásticas. A relação entre os poderes no processo estrutural é, portanto, uma mistura de colaboração e tensão, onde o diálogo serve como meio para alcançar a efetividade dos direitos, sem perder de vista a força normativa da Constituição.

Além dos poderes estatais, o diálogo estendeu-se a organismos internacionais. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente as medidas provisórias em casos de complexos penitenciários brasileiros (como Curado e Pedrinhas), serviu de parâmetro para a atuação do STF e do CNJ. Guancino e Mussulini Junior apontam que essa interação fortalece a tese do "Estado de Coisas Inconvencional", criando um sistema de proteção multinível que pressiona o Estado brasileiro a cumprir seus compromissos internacionais de direitos humanos.³³

Em suma, a ADPF 347 inaugurou uma nova fase nas relações entre o Judiciário e os demais poderes no Brasil. O modelo adversarial tradicional cedeu lugar a um modelo cooperativo e estrutural, onde a solução para a crise prisional é buscada através da articulação de competências, da troca de experiências e da soma de esforços, sob a supervisão vigilante da Corte Suprema e com o apoio técnico-operacional do Conselho Nacional de Justiça.

2.3 A elaboração do plano de ação e a homologação colegiada como expressão da jurisdição constitucional dialógica

A determinação para a elaboração do Plano Pena Justa e sua subsequente homologação pelo Plenário do STF constituem as expressões máximas da jurisdição constitucional dialógica no caso da ADPF 347. O Tribunal não desenhou o plano de reforma prisional de próprio punho, em vez disso, devolveu essa tarefa complexa à União e aos Estados. Essa técnica de decisão, segundo Fernandes e Taporosky Filho, permite que o conteúdo da ordem judicial seja enriquecido pelo aporte técnico da administração pública, conferindo legitimidade democrática e exequibilidade à solução.³⁴

³³ GUANCINO, Rafaela de Paula; MUSSULINI JUNIOR, Sergio João. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise sobre a ADPF 347 e o sistema prisional brasileiro. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 26-47, 2025.

³⁴ FERNANDES, Karoline Schumacher Zadorosny; TAPOROSKY FILHO, Paulo Silas. Breve análise sobre os votos e decisão na ADPF 347. **Academia de Direito**, v. 6, p. 3463-3479, 2024.

A homologação colegiada serve como um selo de validade jurídica e um instrumento de vinculação política. Ela transforma o plano administrativo em uma norma do caso concreto, dotada de força executiva e exigível judicialmente. Arenhart e Osna (2022) argumentam que esse modelo de decisão dialogada reduz o déficit de legitimidade do Judiciário em questões de políticas públicas, pois a solução não é imposta unilateralmente, mas construída (ou ao menos detalhada) pelos próprios órgãos responsáveis por sua implementação, sob a vigilância da Constituição.

O processo de elaboração do plano exigiu uma intensa negociação interna no governo e uma articulação com os entes federados, mediada pelo STF e pelo CNJ. A decisão de mérito estabeleceu que o plano deveria conter eixos claros de atuação, como o controle da entrada e saída de presos e a qualificação das vagas.³⁵ Dessa forma, foi estabelecido um roteiro para a administração, orientando a formulação da política pública sem substituir a discricionariedade do gestor na escolha das ferramentas específicas de gestão.

A jurisdição dialógica manifesta-se também na possibilidade de revisão do plano. O STF não homologa um documento estático e imutável, mas um instrumento de gestão dinâmico. Caso as metas não sejam atingidas ou as circunstâncias fáticas se alterem, o plano pode e deve ser ajustado. A reavaliação contínua é uma característica essencial dos processos estruturais, permitindo que o juiz e as partes corrijam rumos e adaptem as medidas à realidade cambiante do litígio complexo.³⁶

Por fim, a elaboração e homologação do plano representam a síntese entre a força normativa da Constituição e a capacidade executiva da Administração. O STF não governa, mas garante que quem governa o faça dentro dos limites constitucionais, especialmente quando estão em jogo a dignidade humana e os direitos de minorias vulneráveis. A ADPF 347 consolida, assim, um modelo de jurisdição que não se contenta em apontar o erro, mas que se compromete com a construção da solução.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

³⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

2.4 Participação social e democratização da formulação do Plano Pena Justa

A democratização do processo estrutural na ADPF 347 foi ativamente buscada através da ampliação dos mecanismos de participação social. A complexidade do problema prisional e o seu impacto em diversos setores da sociedade exigiam que a construção da solução não ficasse restrita aos gabinetes de Brasília. A realização de audiências públicas e a admissão de uma pluralidade de *amici curiae* permitiram que organizações da sociedade civil, especialistas, acadêmicos e representantes de direitos humanos contribuíssem diretamente para o diagnóstico da crise e para a formulação das diretrizes do Plano Pena Justa.

Kozicki e Van Der Broocke enfatizam que, no modelo de constitucionalismo democrático, a legitimidade das decisões estruturais depende fundamentalmente da sua permeabilidade às vozes dos grupos afetados.³⁷ No caso prisional, isso significa ouvir não apenas os gestores, mas também os familiares de presos, as organizações de egressos, a Pastoral Carcerária e entidades que atuam na ponta do sistema. Essa escuta qualificada traz para o processo a realidade crua dos cárceres, muitas vezes maquiada nos relatórios oficiais.

A participação social visa transformar o processo judicial em um verdadeiro *town meeting* (reunião comunitária), expressão utilizada por Vitorelli³⁸ para descrever o ambiente de debate público que deve permear os litígios estruturais. A sociedade civil não atua apenas como fornecedora de informações, mas como fiscalizadora do cumprimento das medidas e como grupo de pressão sobre os órgãos estatais.³⁹ Na ADPF 347, organizações como a Conectas Direitos Humanos e o Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH) tiveram papel ativo na denúncia das condições carcerárias e na proposição de soluções técnicas.

Além disso, a participação social confere transparência ao processo de tomada de decisão. Ao debater publicamente as metas e os recursos do Plano Pena Justa, o STF e o Executivo prestam contas à sociedade sobre como pretendem resolver um dos problemas mais

³⁷ KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca Maruszczak Schneider. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 147-181, jul./dez. 2018.

³⁸ Expressão originalmente utilizada por Stephen Yeazell. YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. In: *UCLA Law Review*, vol. 25, 1977, p. 244-260.

³⁹ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

graves do país. Isso aumenta o custo político da inércia e do descumprimento das ordens judiciais, pois a sociedade passa a ter parâmetros claros para cobrar resultados.

Em suma, a participação social e a democratização da formulação do Plano Pena Justa são elementos essenciais para a validade e a eficácia do processo estrutural na ADPF 347. Elas transformam o litígio em um fórum de deliberação pública, aproximam a jurisdição da cidadania e garantem que a reforma do sistema prisional seja construída com base na realidade vivida e não apenas na teoria jurídica, fortalecendo a democracia e a proteção dos direitos fundamentais.

3 ANÁLISE CRÍTICA DA ADPF 347 COMO PROCESSO ESTRUTURAL

A análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, à luz do referencial teórico sobre litígios estruturais, revela um cenário jurídico complexo, onde a ousadia da Corte Suprema colide com as limitações fáticas da realidade administrativa brasileira. A decisão de tratar a crise penitenciária sob a ótica do "Estado de Coisas Inconstitucional" (ECI) e mediante o rito dos processos estruturais foi, inegavelmente, uma escolha adequada para diagnosticar a magnitude do problema.

O modelo tradicional de adjudicação, focado em lides bipolares e na reparação retrospectiva de danos, mostrou-se historicamente incapaz de frear a violação massiva de direitos nos cárceres, funcionando, na prática, como um mecanismo de legitimação da barbárie por via da insuficiência processual.

Ao adotar a postura de um processo estrutural, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a violação de direitos fundamentais no sistema prisional não decorre de atos isolados, mas do modo como as instituições operam. A doutrina de Vitorelli é precisa ao classificar esse tipo de conflito como um "litígio irradiado", no qual a lesão atinge a sociedade de forma heterogênea e a solução exige a reorganização de estruturas burocráticas.⁴⁰ A abordagem estrutural permitiu ao Tribunal superar a visão atomizada do problema,

⁴⁰ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

compreendendo que a superlotação, a insalubridade e a tortura são sintomas de uma falha sistêmica que envolve orçamento, gestão, legislação e cultura punitiva.

Entretanto, a adequação do diagnóstico não garante, por si só, a eficácia da terapêutica. A crítica que se impõe reside na distância entre a decisão jurídica e a transformação social concreta. Embora a medida cautelar de 2015 e a decisão de mérito de 2023 tenham estabelecido obrigações robustas — como o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e a realização de audiências de custódia —, a realidade prisional brasileira permanece marcada pela precariedade.

Ainda assim, é possível identificar pontos positivos na condução do caso. A institucionalização das audiências de custódia, impulsionada pela decisão liminar, representa um avanço civilizatório concreto, reduzindo a entrada automática de presos no sistema e prevenindo torturas no momento da detenção. Além disso, a imposição da elaboração do "Plano Pena Justa" forçou o Poder Executivo a sair da inércia e a planejar políticas públicas de longo prazo, algo que a lógica eleitoral de curto prazo tendia a ignorar. O processo funcionou, portanto, como um catalisador de políticas públicas e um desbloqueador de pautas institucionais.

Por outro lado, os pontos negativos ou insuficientes revelam as fragilidades do modelo brasileiro de processo estrutural. A demora de oito anos entre a liminar e o mérito, a ausência de um sistema de monitoramento em tempo real durante esse interregno e a resistência política dos governos estaduais em cumprir as determinações evidenciam que o STF ainda carece de ferramentas de *enforcement* (cumprimento) adequadas para litígios dessa envergadura. A dependência da boa vontade política dos demais atores é o calcanhar de Aquiles da decisão estrutural, transformando, por vezes, a ordem judicial em uma carta de intenções.

3.1 Potencial transformador e limites institucionais do STF

O potencial transformador da ADPF 347 reside na sua capacidade de alterar a agenda política nacional. Ao declarar o ECI, o STF retirou a questão penitenciária da invisibilidade e a colocou no centro do debate público, obrigando os gestores a prestarem contas sobre a dignidade humana nos cárceres. A atuação da Corte, nesse aspecto, cumpre o papel de defesa

de minorias estigmatizadas que, por não possuírem capital eleitoral, são sistematicamente negligenciadas pelo processo político majoritário.

No entanto, os limites institucionais do Judiciário para gerir reformas complexas são evidentes. O STF não possui expertise técnica em administração penitenciária, engenharia ou saúde pública, nem dispõe de estrutura para fiscalizar o cotidiano das milhares de unidades prisionais espalhadas pelo país.

A experiência da ADPF 347 demonstrou que o "heroísmo judicial" tem fôlego curto se não for acompanhado de construção de capacidades estatais. A determinação de descontingenciamento de verbas, por exemplo, embora juridicamente válida, enfrentou dificuldades práticas na sua execução, pois muitos estados não possuíam projetos prontos ou capacidade técnica para licitar e executar obras com a rapidez exigida. Isso corrobora a tese de que a mudança social via processo judicial depende da existência de uma burocracia capaz de implementar as ordens, o que nem sempre está presente no sistema prisional.

Além disso, o limite da legitimidade democrática impõe freios à atuação do STF. A Corte não pode substituir o legislador na definição da política criminal, sob pena de violar a separação de poderes. O equilíbrio entre a garantia do mínimo existencial e o respeito à discricionariedade administrativa é a linha tênue sobre a qual o processo estrutural caminha.

3.2 Risco de hipertrofia judicial e a necessidade de critérios coerentes para definição de casos estruturais

O sucesso midiático e retórico da ADPF 347 gerou um efeito colateral preocupante: o risco de hipertrofia judicial e a vulgarização do litígio estrutural. Após o precedente do sistema carcerário, observou-se uma proliferação de ações no STF invocando o ECI para as mais diversas áreas, como saúde, meio ambiente, educação e segurança pública. Se tudo é estrutural, nada é estrutural. A utilização indiscriminada do instituto pode levar ao esgotamento da capacidade institucional da Corte e à perda de sua autoridade.

É imperativo o estabelecimento de critérios coerentes e rigorosos para a definição de quais casos merecem tratamento de litígio estrutural. A falta de critérios claros pode levar a um ativismo voluntarista, onde a pauta do tribunal é definida pela repercussão social do caso e não

pela necessidade jurídica da intervenção. A definição de casos estruturais exige uma análise criteriosa sobre a poli-centralidade do conflito e a necessidade de reestruturação burocrática, diferenciando-os de litígios coletivos que podem ser resolvidos por vias tradicionais.

Além disso, a hipertrofia judicial pode desestimular a responsabilidade política dos demais poderes. Se o Judiciário assume a tarefa de resolver todas as crises de políticas públicas, o Executivo e o Legislativo podem se acomodar, transferindo o custo político das decisões difíceis para os juízes. O processo estrutural deve servir para empoderar as instituições democráticas e fazê-las funcionar, e não para substituí-las permanentemente.

Considerações finais

A trajetória da ADPF 347 no Supremo Tribunal Federal representa um divisor de águas na jurisdição constitucional brasileira. A questão problema que norteou este estudo - de que maneira o processo estrutural pode responder à violação sistêmica de direitos no sistema prisional? - encontrou resposta na verificação de que o modelo tradicional de justiça é insuficiente para lidar com a complexidade da falência estatal. A hipótese de que a intervenção estrutural é necessária e legítima confirmou-se, mas com ressalvas importantes quanto à sua eficácia prática imediata.

Os objetivos do artigo foram alcançados ao demonstrar que a caracterização da crise carcerária como um litígio estrutural permitiu ao STF adotar medidas inovadoras, como a exigência de planos nacionais e a articulação com o CNJ. O ponto positivo central foi a retirada do tema da inércia política, forçando a administração a planejar e alocar recursos. O ponto negativo reside na lentidão da transformação da realidade fática nos presídios, onde a superlotação e a degradação humana persistem, demonstrando os limites da caneta judicial frente à realidade social e econômica.

Como sugestão para o aprimoramento do instituto, aponta-se a necessidade de institucionalizar mecanismos de monitoramento mais robustos e participativos, com maior protagonismo da sociedade civil e dos órgãos de controle na fase de execução. Além disso, é fundamental que o STF estabeleça filtros mais rígidos para a admissão de processos estruturais,

preservando sua capacidade de atuação para casos de extrema gravidade e bloqueio institucional.

A precaução que se impõe é evitar que o entusiasmo com a técnica processual mascare a necessidade de luta política.⁴¹ O processo estrutural é uma ferramenta poderosa, mas não substitui a política. A superação do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras dependerá, em última análise, de um pacto civilizatório que envolva toda a sociedade na recusa da barbárie como método de punição, algo que o Direito pode induzir, mas não pode impor sozinho.

⁴¹ Para um aprofundamento sobre o aumento do número de pedidos de ECI no âmbito do STF e do risco de banalização do processo estrutural, ver: VIÉGAS, Felipe; CASIMIRO, Matheus. **O risco de banalização do processo estrutural: quando o STF deve intervir?** JOTA, 17 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-risco-de-banalizacao-do-processo-estrutural-quando-o-stf-deve-intervir>.

Referências

ANDRADE, Bruno Araújo de; TEIXEIRA, Maria Cristina. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise da ADPF 347. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 13, n. 13, p. 85-121, 2016.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**, vol. 330, p. 239-259, ago. 2022.

BARCELOS, Ana Luiza Campos; RUBIÃO, André. Juristocracia brasileira: um estudo de caso sobre a ADPF 347. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 19, e02404, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347**. Inteiro Teor do Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 out. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan.-abr. 2017.

FERNANDES, Karoline Schumacher Zadorosny; TAPOROSKY FILHO, Paulo Silas. Breve análise sobre os votos e decisão na ADPF 347. **Academia de Direito**, v. 6, p. 3463-3479, 2024.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; FREITAS, Elen Cristina Lima; LAMARÃO NETO, Homero. O sistema prisional brasileiro e a ADPF 347: o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional pelo CNJ. **Revista Jurídica do CESUPA**, v. 3, n. 1, p. 116-140, 2022.

GUANCINO, Rafaela de Paula; MUSSULINI JUNIOR, Sergio João. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise sobre a ADPF 347 e o sistema prisional brasileiro. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 26-47, 2025.

KOZICKI, Katya; VAN DER BROOKE, Bianca Maruszczak Schneider. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 147-181, jul./dez. 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 13, p. 229-258, 2022.

VIÉGAS, Felipe. Reformas estruturais e o estado de coisas inconstitucional. São Paulo: **Dialética**, 2022.

VIÉGAS, Felipe; CASIMIRO, Matheus. O risco de banalização do processo estrutural: quando o STF deve intervir? **JOTA**, 17 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-risco-de-banalizacao-do-processo-estrutural-quando-o-stf-deve-intervir>

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, vol. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.