

Reclamação Estrutural: um estudo de caso das Reclamações 68.709/DF e 58.207/SP

Keylla Thalita Araujo¹

Rafaella Bacellar Marques²

Tatiana Maria Silva Mello de Lima³

Introdução. 1. O litígio estrutural. 1.1. Reclamação 68.709/DF: O fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Sistema Único de Saúde. 1.2. Reclamação 58.207/SP: O Centro de Progressão Penitenciária de Pacaembu/SP. 2. O processo estrutural no Supremo Tribunal Federal. 3. A Reclamação estrutural. Considerações finais. Referências.

Resumo: O processo estrutural é aquele voltado a reformar instituições ou políticas públicas que funcionam de modo inadequado, violando direitos de uma coletividade, em vez de apenas resolver um conflito isolado. Partindo desse conceito, este artigo investiga se a "Reclamação Constitucional" pode ser usada pelo STF para resolver esses problemas complexos. Tradicionalmente, a Reclamação serve apenas para garantir a autoridade das decisões do tribunal. A análise foca em dois casos práticos: o fornecimento de um medicamento de alto custo (Elevidys) e a superlotação de um presídio em São Paulo. O estudo mostra que, embora esses processos tenham começado como pedidos individuais, eles revelam falhas maiores e graves nas políticas públicas. A conclusão é que, mesmo não sendo a ferramenta teórica ideal, a Reclamação tornou-se um caminho necessário na prática. O STF a utiliza para intervir rapidamente e buscar soluções para crises no sistema, superando a lógica tradicional de apenas julgar um conflito entre duas pessoas.

Palavras-chave: Reclamação Constitucional; Processo Estrutural; Supremo Tribunal Federal; Políticas Públicas; Litígios Estruturais.

Abstract: Structural process aims to reform institutions or public policies functioning inadequately, thereby violating collective rights, rather than merely resolving isolated conflicts. Based on this concept, this article investigates whether the "Constitutional Complaint" (*Reclamação Constitucional*) can be employed by the Supreme Federal Court (STF) to address such complex problems. Traditionally, the Constitutional Complaint serves solely to ensure the authority of the Court's decisions. The analysis focuses on two case studies: the provision of

¹ Procuradora do Distrito Federal. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP.

² Advogada, Mestranda em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Paraná

³ Advogada, Doutoranda em Direito Constitucional pelo IDP e Mestre pelo IDP.

high-cost medication (Elevidys) and the overcrowding of a prison facility in São Paulo. The study demonstrates that, although these cases originated as individual claims, they reveal broader and severe failures in public policies. The conclusion is that, despite not being the theoretically ideal tool, the Constitutional Complaint has become a necessary practical path. The STF utilizes it to intervene rapidly and seek solutions for systemic crises, overcoming the traditional logic of merely adjudicating a conflict between two parties.

Keywords Constitutional Complaint; Structural Process; Supreme Federal Court; Public Policies; Structural Litigation.

Introdução

Os processos estruturais desafiam a lógica tradicional do processo civil, sobretudo no que diz respeito à inovação de técnicas utilizadas para dar soluções aos casos concretos e aos limites do controle judicial nessas demandas. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar dos litígios estruturais, assume papel central na conformação de políticas públicas.

É nesse cenário que se insere a presente pesquisa, na qual se busca compreender de que modo o Supremo Tribunal Federal tem empregado a reclamação constitucional e se essa via é adequada para o tratamento dos chamados processos estruturais. A questão problema que orienta o estudo consiste em indagar se a reclamação pode ser utilizada como instrumento de execução estrutural das decisões proferidas pelo Tribunal, especialmente quando o cumprimento demanda monitoramento, ajustes e intervenções sucessivas.

Parte-se da hipótese de que, embora a reclamação tenha finalidade definida pela Constituição como mecanismo de preservação da competência e da autoridade das decisões do STF, sua prática recente indica uma expansão funcional que, em determinadas situações, aproxima-se de um processo estrutural.

A justificativa do estudo reside em compreender os contornos e os limites dessa possível ampliação da reclamação constitucional, o que se revela fundamental para a consolidação do STF como *locus* possível para os processos estruturais e para a identificação dos riscos que uma atuação excessivamente ampla da Corte pode gerar.

A metodologia empregada combina análise jurisprudencial e pesquisa bibliográfica e foca em duas Reclamações que tramitam no STF, quais sejam: A Rcl 68.709/DF e Rcl 58.207/SP. As duas Reclamações em algum momento foram indicadas pelo próprio STF como

de índole estrutural, seja pela natureza do pedido ou por indicação expressa do Relator do caso, tendo apoio do Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC | STF⁴.

Em recente atualização dos indicadores, não constam no sítio atinente à NUPEC as Reclamações indicadas, mas isto não quer dizer que as Reclamações deixaram de ser estruturais. O certo é que a permanência ou não das Reclamações na NUPEC parte de decisão do Ministro Relator do caso. Desta forma, o estudo aqui apresentado também levará em consideração se as Reclamações podem ser ou não enquadradas como estruturais.

Assim, as Reclamações indicadas são tomadas como estudo de caso, permitindo avaliar concretamente se o STF tem recorrido ao instrumento para além de sua função clássica.

O artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira seção, apresenta-se o desenvolvimento histórico e conceitual dos processos estruturais, discutindo suas características, desafios e o modo como o STF tem recepcionado essa categoria processual.

Na segunda seção, dedica-se ao exame detalhado do caso da Reclamação 68.709, identificando os fundamentos utilizados pelo Tribunal, o modo de condução do cumprimento da decisão e os elementos que indicam a presença ou ausência de um modelo estrutural.

Na terceira seção, analisa-se a possibilidade da utilização da reclamação constitucional como instrumento para a condução de processos estruturais.

Por fim, na última seção, são feitas as considerações finais, nas quais são retomados os achados da pesquisa, apresentadas conclusões e apontadas possíveis repercussões para o futuro da jurisdição constitucional.

O conjunto dessas reflexões busca contribuir para o debate contemporâneo acerca da atuação do STF em litígios estruturais e para a compreensão das fronteiras da reclamação constitucional, especialmente no que diz respeito ao controle de políticas públicas.

1 O litígio estrutural e os processos estruturais no STF

Processos estruturais são litígios de natureza coletiva que decorrem do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social opera⁵. Nesse

⁴ Como descrito no sítio do Supremo, tem por finalidade “apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas.

Vide: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao, acessado em 08.12.2025

⁵ VITORELLI, Edilson. Processo estrutural: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 67.

sentido, é o funcionamento inadequado da estrutura que viola direitos fundamentais de um certo grupo ou grupos de pessoas - gerando uma situação de desconformidade⁶.

O processo estrutural, por sua vez, é aquele que busca, por meio da atuação jurisdicional, solucionar um litígio estrutural, por meio da reforma da estrutura cujo funcionamento inadequado é a causa do litígio⁷. Com efeito, o objetivo do processo estrutural, ao contrário do processo civil tradicional, não é retornar as partes à um status *quo ante*, mas, prospectivamente, ajustar comportamentos e políticas institucionais, por meio de um procedimento flexível e dialógico⁸. Por conseguinte, nem todo litígio estrutural receberá tratamento estruturante por parte do Poder Judiciário

No Supremo Tribunal Federal, a omissão estatal violadora de direitos fundamentais ganhou renovado destaque com o chamado “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI). Em decisão liminar, na ADPF 347, o STF reconheceu a violação sistemática de direitos fundamentais do sistema carcerário brasileiro. Essa decisão inaugura o início de uma nova forma de intervenção judicial do Supremo Tribunal Federal para a correção de determinada situação fática⁹ violadora de direitos fundamentais.

O ECI é uma técnica aplicada a situações em que estejam em curso graves violações a direitos fundamentais por omissão dos poderes públicos, com a improbabilidade de que o governo venha a superar a realidade contrária ao sistema de direitos fundamentais, sem que haja intervenção judicial¹⁰.

A intervenção da Corte será para estabelecer um modelo coordenado de ação, com a participação de diferentes atores, chamando para si o dever de “impulso e a supervisão do processo de superação da situação inconstitucional”¹¹.

⁶ DIDIER Jr. Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA de, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*, vol. 303/maio de 2020, p. 126-129. p. 116-117.

⁷ VITORELLI, Edilson. *Processo estrutural: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 80.

⁸ PIOVESAN, Flávia. HERNANDES, Luiz E. C. Hernandez. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. In: *Revista de Processo* | vol. 353/2024 | p. 293 - 322 | Jul / 2024, p. 3.

⁹ CLÉVE, Clémerson Merlin. Lorenzetto, Bruno Meneses. **Governo Democrático e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 228.

¹⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015, p. 89.

¹¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015, p. 91.

Luiz Guilherme Marinoni afirma que a situação de insuficiência de prestação fático-administrativa para a tutela de direito fundamental, não solucionável por um ato específico, faz surgir a necessidade de uma técnica executiva estrutural no âmbito da Suprema Corte¹²

Essa forma de intervenção guarda relação direta com as *structural injunctions*. Owen Fiss, ao refletir sobre a experiência de *Brown vs. Board of education*, vislumbra um novo papel assumido pelas *injunctions* – ordens judiciais de fazer ou não fazer. Ante a consciência de que existe “uma ameaça aos valores constitucionais provenientes de organizações de grande porte”¹³ – as burocracias do Estado Moderno – as medidas judiciais indenizatórias seriam inadequadas e a *structural injunction* seria o melhor mecanismo para a promoção da reconstrução das organizações¹⁴. Casos em que a atribuição de significado concreto aos valores constitucionais torna-se papel do magistrado¹⁵.

A implementação progressiva própria desse tipo de tutela¹⁶ se dá por meio de “provimentos ou decisões em cascata”¹⁷. Ante a impossibilidade de definir, desde o início, toda a complexidade do problema enfrentado, a primeira decisão se limita a fixar em linhas gerais as diretrizes da proteção do direito a ser tutelado (primeira impressão das necessidades do litígio). Essa decisão quase de natureza principiológica cria o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ser tratado. Com efeito, a decisão-núcleo exigirá a prolatação de decisões posteriores para a solução de problemas, decorrentes da sua implementação, ou para especificar a prática que é devida ou é desejada¹⁸.

Apesar de só ter sido julgada em 2023, a ADPF 347, possibilitou que diversas outras ações fossem ajuizadas, com o pedido de reconhecimento de ECI e o tratamento estrutural do litígio¹⁹.

¹² MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272

¹³ FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: RT, 2004, p.106.

¹⁴ FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: RT, 2004, p.106.

¹⁵ FISS, Owen. The forms of justice. **Havard law review**. Vol. 93. N.1, nov. 1979. p. 1.

¹⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 66.

¹⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo. vol. 38, n.225, p. 389-410, nov. 2013, p. 395

¹⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo. vol. 38, n.225, p. 389-410, nov. 2013, p. 395.

¹⁹ CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p.137.

A expansão dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal apresenta pontos positivos e negativos.

Como bem aponta Edilson Vitorelli, entre os pontos positivos estão: (i) a autoridade do STF; (ii) a possibilidade de mobilização de gestores de maior hierarquia com a implementação das medidas de forma breve e efetiva; (iii) e a restrição das vias recursais disponíveis, o que garante segurança às providências estabelecidas²⁰.

Como contraponto, entretanto, há um preço alto a pagar, sobretudo em razão da dificuldade de se estabelecer o diálogo no ambiente do STF, bem como a publicidade a que o Tribunal está submetido, o que amplia a pressão por resultados e aumenta riscos de decisões irrefletidas²¹. Soma-se a isso, a dificuldade de produção de prova e de debate quanto aos fatos constitucionais que interessam ao processo²².

Desse modo, o presente artigo se volta à análise de dois litígios estruturais que, apesar da temática distinta, foram levados ao Supremo Tribunal Federal por meio de um instrumento processual comum, qual seja a Reclamação. O objetivo, portanto, é analisar se esses litígios receberam tratamento estruturante e se o instrumento escolhido se mostra apto para a condução de um processo estrutural, dada as suas especificidades.

1.1 Reclamação 68.709/DF: O fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Sistema Único de Saúde

A Reclamação 68.709/DF foi proposta por menor de idade com o objetivo de obter do Sistema Único de Saúde (SUS) o produto de terapia gênica Elevidys, que, a época da propositura da demanda, não possuía registro Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), para o tratamento do quadro de Distrofia Muscular de Duchenne. O medicamento em questão é a única terapia disponível para tratamento da doença rara, no entanto, ainda não possui estudos robustos que comprovem a sua eficácia e segurança. Além disso, a dose do medicamento ultrapassa US\$ 3,2 milhões.

²⁰ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024, p. 260.

²¹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024, p. 261

²² MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos Constitucionais?: a (des) coberta de uma outra realidade do processo**. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2024.

O processo está em segredo de justiça, em razão de o reclamante é menor de idade, mas das decisões tornadas públicas, é possível verificar que a demanda nasceu como uma natureza individual, em que se discutia, em concreto, a aplicação do tema de repercussão geral nº 500²³ e a possibilidade de a União ser condenada em fornecer medicamento de elevado custo para tratamento de uma criança portadora de doença rara.

O caso traz à tona a tensão entre direitos individuais e coletivos, na medida em que o fornecimento de terapia de tão elevado valor, sem o correto planejamento, pode comprometer a organização de todo o SUS. Assim, o Ministro Relator Gilmar Mendes reconheceu que a demanda possui natureza estrutural, dado o impacto que a concessão desordenada de decisões judiciais poderia causar no sistema público de saúde.

Desse modo, foi estabelecido um ambiente de negociação entre o Ministério da Saúde, a ANVISA, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (CONITEC), a Roche Brasil – farmacêutica responsável pelo fornecimento o medicamento –,

²³ Direito Constitucional. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral. Medicamentos não registrados na Anvisa. Impossibilidade de dispensação por decisão judicial, salvo mora irrazoável na apreciação do pedido de registro. 1. Como regra geral, o Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos não registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) por decisão judicial. O registro na Anvisa constitui proteção à saúde pública, atestando a eficácia, segurança e qualidade dos fármacos comercializados no país, além de garantir o devido controle de preços. 2. No caso de medicamentos experimentais, i.e., sem comprovação científica de eficácia e segurança, e ainda em fase de pesquisas e testes, não há nenhuma hipótese em que o Poder Judiciário possa obrigar o Estado a fornecê-los. Isso, é claro, não interfere com a dispensação desses fármacos no âmbito de programas de testes clínicos, acesso expandido ou de uso compassivo, sempre nos termos da regulamentação aplicável. 3. No caso de medicamentos com eficácia e segurança comprovadas e testes concluídos, mas ainda sem registro na ANVISA, o seu fornecimento por decisão judicial assume caráter absolutamente excepcional e somente poderá ocorrer em uma hipótese: a de mora irrazoável da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016). Ainda nesse caso, porém, será preciso que haja prova do preenchimento cumulativo de três requisitos. São eles: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior (e.g., EUA, União Europeia e Japão); e (iii) a inexistência de substituto terapêutico registrado na ANVISA. Ademais, tendo em vista que o pressuposto básico da obrigação estatal é a mora da agência, as ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. 4. Provimento parcial do recurso extraordinário, apenas para a afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: “1. O Estado não pode ser obrigado a fornecer medicamentos experimentais. 2. A ausência de registro na ANVISA impede, como regra geral, o fornecimento de medicamento por decisão judicial. 3. É possível, excepcionalmente, a concessão judicial de medicamento sem registro sanitário, em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido de registro (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos: (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras); (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil. 4. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União”. (RE 657718, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-267 DIVULG 06-11-2020 PUBLIC 09-11-2020).

o Hospital Vera Cruz e o Hospital Infantil Sabará – únicos credenciados para sua aplicação no Brasil até o presente momento – e o Ministério Público Federal (MPF)²⁴.

Conforme indicado pelo Ministro Gilmar Mendes na decisão proferida na Petição nº 12.928 MC/DF (processo apensado à Reclamação):

Como mencionei, a audiência de conciliação iniciada na Reclamação 68.709 não se limita à resolução de um caso específico. O que se pretende é resolver a questão estrutural relacionada ao fornecimento do Elevidys, com enfoque na satisfação do direito das crianças portadoras da Distrofia Muscular de Duchenne (DMD), mas sem inviabilizar o funcionamento do sistema público de saúde.

É evidente que o reclamante assim como todos os portadores de Distrofia Muscular de Duchenne (DMD) possuem o direito de receber atenção médica especializada e tratamento adequado para essa grave patologia. No entanto, manifesto minha preocupação em equilibrar a concretização desse direito com os interesses de todos os brasileiros que dependem do SUS, cuja operação pode ser seriamente prejudicada pela multiplicação de ações semelhantes. Portanto, é fundamental que o Judiciário atue com responsabilidade e cautela, buscando alternativas que assegurem o acesso da população às terapias prescritas sem comprometer o equilíbrio financeiro do sistema público de saúde²⁵.

Desse modo, fica evidente que se trata de um litígio de natureza estrutural, na medida em que se pretende, por meio da reestruturação do sistema de saúde pública, acomodar os direitos fundamentais das crianças portadoras da Distrofia Muscular de Duchenne sem, contudo, impactar negativamente o direito fundamental à saúde dos demais usuários do SUS.

Estabelecido o ambiente de negociações, as partes chegaram a um acordo que incluía a aprovação emergencial do medicamento pela ANVISA, a redução do valor do medicamento, a escolha de hospitais credenciados para a sua aplicação e a fixação de critérios para a infusão do medicamento²⁶. No entanto, após a homologação do acordo pelo STF, foi concluída a análise do medicamento pela CONITEC que decidiu pela não incorporação ao SUS. O relatório divulgado concluiu que:

O Comitê considerou que há incertezas quanto à eficácia dessa terapia, além de um perfil de segurança que indica risco potencial de eventos adversos graves, como miosite e lesão hepática, e um custo elevado. Observou-se que os ganhos clínicos não

²⁴ Essa decisão não está publicizada, pois foi classificada como sigilosa. Contudo, as outras decisões públicas do processo aqui referenciadas fazem menção a ela e seu teor.

²⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Pet 12.928 MC-Ref. Requerente: União Federal. Interessado: A.G.P.I. representado por G.C.C.P. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 16 de setembro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780461807> e <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=6256418>. Acesso em: 14 dez. 2024. p. 13.

²⁶ STF - Rcl: 68709 DF - DISTRITO FEDERAL, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 24/02/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-03-2025 PUBLIC 06-03-2025.

superam os do tratamento convencional com corticosteroides e que faltam dados robustos que justifiquem a adoção da nova tecnologia²⁷.

A análise da CONITEC se pautou em estudos posteriores que apontaram para efeitos colaterais graves nos pacientes tratados com o Elevydis, o que trouxe sérias dúvidas sobre a segurança do tratamento em questão. Além disso, a ANVISA, por meio da Resolução 2.813/2025, suspendeu temporariamente a comercialização, distribuição, fabricação, importação, propaganda e uso do medicamento no Brasil²⁸.

Diante desse cenário, o STF revogou a decisão anterior e determinou a suspensão nacional da eficácia de todas as decisões judiciais que ordenem o fornecimento do medicamento Elevidys, enquanto estiver vigente a suspensão de comercialização, distribuição, fabricação, importação, propaganda ou uso do referido fármaco no Brasil. Apesar dos efeitos adversos graves, a terapia com Elevidys ainda é um dos únicos tratamentos disponíveis para a Distrofia Muscular de Duchenne, sendo certo que, apesar dos desdobramentos recentes, o litígio está longe de ser solucionado.

1.2 Reclamação 58.709/SP: O Centro de Progressão Penitenciária de Pacaembu/SP

A Reclamação 58.709/SP foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em favor das pessoas privadas de liberdade no Centro de Progressão Penitenciária (CPP) de Pacaembu/SP, apontando como autoridade coatora o Juízo da Execução Penal da Unidade Regional de DEECRIM - 5ª RAJ do Estado de São Paulo que, não obstante as condições de superlotação da unidade carcerária, seguia destinando novos apenados para o local e indeferindo liminarmente as medidas previstas no Tema 423 de Repercussão Geral²⁹.

²⁷ CONITEC. Delandistrogeno moxeparvoveque para pacientes deambuladores de 4 a 7 anos de idade com diagnóstico de Distrofia Muscular de Duchenne. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/relatorios/2025/relatorio-de-recomendacao-no-1028-delandistrogeno-moxeparvoveque>. Acesso em 06 dez. 2025. p. 65.

²⁸ BRASIL, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução nº 2.813, DE 24 DE JULHO DE 2025. Ações de fiscalização: Suspensão temporária - Comercialização, Distribuição, Fabricação, Importação, Propaganda, Uso. Disponível em: https://anvisa.gov.br/legis/datalegis/net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&tipo=RES&numeroAto=00002813&seqAto=000&valorAno=2025&orgao=RE/GGBIO/ANVISA/MS&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=1696&cod_modulo=134&pesquisa=true. Acesso em: 06 dez. 2025.

²⁹ Tema 423, RG: A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso; II - Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como "colônia agrícola, industrial" (regime semiaberto) ou "casa de

Apesar de a reclamação ser um instrumento de natureza individual, a demanda foi proposta para tutelar os direitos de toda a comunidade carcerária que cumpre pena no Centro de Progressão Penitenciária (CPP) de Pacaembu/SP, dadas as condições precárias do estabelecimento prisional.

Nesse sentido, é evidente, desde o início, a necessidade de reestruturação da unidade prisional, com o intuito de sanar o estado de desconformidade, a exemplo do que aconteceu no prison litigation nos Estados Unidos, no qual foram propostas diversas ações para a reforma do sistema prisional norte-americano³⁰.

Não obstante, não foi reconhecido expressamente o caráter estrutural da demanda e, tampouco, formulado pedido nesse sentido. Porém pela natureza do problema enfrentado, é possível concluir que o processo nasceu a partir de um problema estrutural.

2 A Reclamação Estrutural

O objeto do processo estrutural, como demonstrado, é o litígio estrutural, que possui natureza coletiva e irradiada e decorre do funcionamento inadequado de uma estrutura burocrática de significativa penetração social³¹. Desse modo, o processo estrutural apresenta características típicas, ainda que não essenciais: como multipolaridade, coletividade e complexidade³².

É interessante notar, contudo, que a coletividade se refere à situação jurídica discutida no processo estrutural. O mau funcionamento de uma estrutura de relevante penetração social tende a produzir efeitos significativos sobre um conjunto de pessoas, mais ou menos

albergado ou estabelecimento adequado" (regime aberto) (art. 33, §1º, alíneas "b" e "c"); III - Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.

³⁰ NATHAN, Vincent M. "Have the courts made a difference in the quality of prison conditions? What have we accomplished to date?" *In*: Pace Law Review, v. 24, p. 419-426, abr. 2004. p. 4.

³¹ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 67.

³² DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 108.

identificável³³. Contudo, a forma e a intensidade desse impacto variam entre os afetados, o que conduz à multipolaridade.

O processo estrutural rompe com a lógica bipolar do processo tradicional, centrada na oposição entre autor e réu. Há uma multiplicidade de interesses envolvidos, podendo existir divergências no interior da própria coletividade atingida³⁴. Nessas condições, não se trata de litisconsórcio em sentido clássico, pois esses sujeitos não ocupam um “mesmo polo processual”³⁵.

Apesar do consenso quanto ao objeto do processo estrutural, há divergências sobre sua natureza. Para Vitorelli, a natureza do litígio estrutural determina a do processo estrutural; sendo o litígio coletivo, o processo também o seria³⁶. Já Didier, Zaneti Jr. e Oliveira sustentam que coletiva é a situação jurídica debatida, de modo que processos individuais podem ter origem em problemas estruturais³⁷. Para esses autores, nem todo processo estrutural configura um processo coletivo em sentido legal, ainda que o problema discutido afete uma coletividade.

A discussão não é meramente teórica. A definição da natureza do processo estrutural produz relevantes efeitos práticos, especialmente na concretização de direitos fundamentais de prestação, como saúde e educação. Nesses casos, embora seja possível pleitear judicialmente a prestação individual, a violação alegada decorre, em grande parte, do mau funcionamento de uma política pública que atinge toda a coletividade. A decisão em casos individuais, além de incapaz de solucionar o problema estrutural, pode aprofundar a situação de desconformidade.

Nesse contexto, se adotada a definição de Vitorelli, o Poder Judiciário não poderia, em ações individuais, aplicar medidas estruturantes, ainda que o litígio subjacente revele natureza estrutural, sob pena de conversão velada da ação individual em coletiva. Assim, a atuação judicial limitar-se-ia a remediar as violações individuais submetidas à apreciação.

³³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 112.

³⁴ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 111.

³⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural** [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.18.

³⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 74.

³⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 112.

Por essa razão, a conclusão de Didier, Zaneti Jr. e Oliveira revela-se mais adequada. O litígio estrutural é, por natureza, coletivo, pois decorre do funcionamento inadequado de uma estrutura que afeta uma coletividade e demanda reorganização. Contudo, a tutela estrutural abrange direitos que podem ser reivindicados por meio de ações individuais³⁸. Assim, nem sempre esse tipo de litígio se apresentará ao Judiciário sob a forma de processo coletivo.

É necessário reconhecer que demandas formalmente individuais podem receber tratamento estrutural, como no caso das Reclamações trazidas no presente artigo. Nesses casos, o conteúdo das ações — embora individual em sua forma — expande-se para abarcar questões com impacto político, fiscal e orçamentário, exigindo uma resposta judicial adequada³⁹. Portanto, tais demandas devem receber tratamento estruturante, pois seu objeto não pode ser solucionado de modo satisfatório pelos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos⁴⁰.

De acordo com Teresa Arruda Alvim e Bruno Dantas, a reclamação possui natureza jurídica de ação, que tem por objetivo preservar a competência e autoridade das decisões do Tribunal⁴¹. A princípio, portanto, é um instrumento processual concebido para a tutela de direitos de natureza individual.

No entanto, Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez apontam que, assim como ocorreu com o instituto da repercussão geral, a reclamação passou por um processo de objetificação e assumiu novo papel no controle de constitucionalidade e no sistema de precedentes. Com isso, tornou-se um instrumento que permite ao STF interpretar seus próprios precedentes e ajustá-los às necessidades concretas da realidade⁴².

Nesse sentido, quando constatado que a demanda apresentada ao Poder Judiciário possui natureza estrutural, mostra-se relevante que o órgão jurisdicional possa intervir rapidamente e fornecer ao litígio um tratamento adequado. Com efeito, a tese defendida é de

³⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E-book]. p. RB-1.80.

³⁹ THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, v. 224, p. 121 - 152, out. 2013. p. 13.

⁴⁰ MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 423-448, 2019. p. 425.

⁴¹ ARRUDA ALVIM, Teresa; DANTAS, Bruno. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB-3.18.

⁴² DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Transformações da reclamação no Supremo Tribunal Federal. **Civil Procedure Review**, v. 15, n. 3: set.-dez. 2024, p. 60-100. p. 64-65.

que a Reclamação Constitucional não obstante não seja o instrumento processual ideal, pode receber o tratamento estruturante, quando verificada a natureza estrutural do litígio em questão.

Considerações finais

A presente pesquisa orientou-se pelo problema de verificar se a reclamação constitucional pode ser utilizada como instrumento de execução estrutural das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente diante de cumprimentos que demandam monitoramento e intervenções sucessivas. A análise empreendida confirmou a hipótese inicial de que, embora a reclamação possua finalidade constitucional definida de preservação da competência e autoridade da Corte, sua prática recente indica uma expansão funcional que, em situações específicas, aproxima-se de um processo estrutural.

O estudo de caso das Reclamações 68.709/DF e 58.207/SP demonstrou que litígios formalmente individuais podem carregar consigo questões de alto impacto político, fiscal e orçamentário. Observou-se que, no caso do fornecimento do medicamento Elevidys (Rcl 68.709/DF), o Relator reconheceu expressamente a natureza estrutural da demanda para evitar o colapso do sistema público de saúde, estabelecendo um ambiente de negociação complexo que transcendeu o interesse meramente individual. De modo similar, no caso da unidade prisional de Pacaembu/SP (Rcl 58.207/SP), embora a reclamação tenha mantido natureza individual, restou evidente que o problema enfrentado decorria de um estado de desconformidade estrutural que afetava toda a coletividade carcerária.

Sob a ótica teórica, o estudo corroborou o entendimento de que nem todo litígio estrutural chega ao Judiciário sob a forma de processo coletivo. Adotar a premissa de que ações individuais não podem receber medidas estruturantes significaria limitar a atuação judicial a remédios ineficazes que, por vezes, aprofundam a desconformidade. A pesquisa apontou que a reclamação passou por um processo de objetificação, tornando-se um instrumento apto a interpretar precedentes e ajustá-los à realidade concreta.

Conclui-se, portanto, que a resposta à questão problema é positiva, com ressalvas. Não obstante a Reclamação Constitucional não seja, a princípio, o instrumento processual ideal para esse fim, ela se mostra uma via necessária e possível. Quando constatada a natureza estrutural do litígio, a reclamação deve receber tratamento estruturante, permitindo que o Supremo

Tribunal Federal intervenha rapidamente para fornecer ao conflito uma solução adequada, superando a lógica estritamente bilateral e retrospectiva do processo civil tradicional.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural [livro eletrônico]. 3. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.18.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de processo. São Paulo. vol. 38, n.225, p. 389-410, nov. 2013, p. 395

ARRUDA ALVIM, Teresa; DANTAS, Bruno. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB-3.18.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. Lorenzetto, Bruno Meneses. Governo Democrático e jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 228.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista de Processo, v. 303, p. 126-129, maio 2020. p. 112.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Transformações da reclamação no Supremo Tribunal Federal. Civil Procedure Review, v. 15, n. 3: set.-dez. 2024, p. 60-100. p. 64-65.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. In: Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: RT, 2004, p.106.

FISS, Owen. The forms of justice. Havard law review. Vol. 93. N.1, nov. 1979. p. 1

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. Revista de Processo, v. 289, p. 423-448, 2019. p. 425.

MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela estrutural. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. [E-book]. p. RB-1.80.

MARINONI, Luiz Guilherme. Fatos Constitucionais?: a (des) coberta de uma outra realidade do processo. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. Processo Constitucional e Democracia. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1272

NATHAN, Vincent M. “Have the courts made a difference in the quality of prison conditions? What have we accomplished to date?” *In: Pace Law Review*, v. 24, p. 419-426, abr. 2004. p. 4.

PIOVESAN, Flávia. HERNANDES, Luiz E. C. Hernandez. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *In: Revista de Processo* | vol. 353/2024 | p. 293 - 322 | Jul / 2024, p. 3.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015, p. 89.

THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução participada de políticas públicas. *Revista de Processo*, v. 224, p. 121 - 152, out. 2013. p. 13.

VITORELLI, Edilson. *Processo estrutural: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 74.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil*, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024, p. 261