

Caderno Virtual, Brasília, VOLUME 1, Nº 65
Janeiro/Abril 2026 ISSN: 1981-3759



idp

REVISTA
**CADERNO
VIRTUAL**

**Processo Estrutural:
teoria e prática**

**Caderno Virtual, Brasília, v. 1, n.
65 Janeiro/Abril 2026**

ISSN: 1981-3759

Editores Chefes

Prof. Atalá Correia, IDP

Prof^a. Janete Ricken Lopes de Barros, IDP

Prof^a. Eduarda Toscani Gindri, IDP

Conselho Editorial

Prof^a. Luciana Silva Garcia, IDP

Prof. Raphael Peixoto de Paula Marques, IDP

Prof^a. Olívia Rocha Freitas, IDP

Prof. Fábio Lima Quintas, IDP

Prof^a. Marilda Silveira, IDP

Prof. Ulisses Schwarz Viana, IDP

Prof. Felipe Cortês, IDP

Prof. Pedro Palotti, IDP

Prof. Mário Augusto Carboni, IDP

Prof. Bruno Magalhães D'Abadia, IDP

Prof. Daniel Falcão, IDP

Prof. Guilherme Pupe, IDP

Prof. Paulo Mendes, IDP

Prof. Rodrigo Mendonça, IDP

Prof. José Henrique Mouta, IDP

Prof. Leonardo Estrela, IDP

Prof. Ivan Allegretti, IDP

Prof. Flávio José Roman, IDP

Prof. Paulo Castro, IDP

Prof. Mathias Schneid Tessmann, IDP

Prof. Rodrigo Becker, IDP

Prof. Milton de Souza Mendonça Sobrinho, IDP

Prof. Alessandro De Oliveira Gouveia Freire, IDP

Prof. Marcio Camargo Cunha Filho, IDP

Prof. Fernando Natal, IDP

Comitê Executivo

Alessandro Freire

Renan Silveira Holtermann

REVISTA

**CADERNO
VIRTUAL**

REVISTA CADERNO VIRTUAL

Carta Editorial

A 65ª edição da revista *Caderno Virtual (CV)*, publicação oficial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), apresenta aos seus leitores um conjunto de artigos elaborados por integrantes do grupo de pesquisa “Novos Rumos do Direito Processual e do Acesso à Justiça”, coordenado pelos Professores Paulo Mendes, Janete Ricken e Guilherme Pupe, com apoio dos professores Guilherme Leite e Gisele Welsch e com a colaboração de pesquisadores do grupo e docentes da área de Processo Civil. A presente edição é dedicada ao tema “Processo Estrutural: teoria e prática”, reunindo reflexões teóricas e análises voltadas à compreensão dos desafios e das potencialidades desse importante campo do Direito Processual contemporâneo.

A presente edição tem por objetivo proporcionar um espaço de divulgação das pesquisas desenvolvidas no âmbito dos grupos de pesquisa do IDP, fomentando o debate acadêmico qualificado sobre temas de elevada relevância científica relacionados aos processos estruturais e à atuação dos tribunais superiores. Com periodicidade quadrimestral, a revista se destina à publicação de trabalhos dotados de rigor científico, contribuindo para o aprimoramento da produção acadêmica e para o fortalecimento das discussões contemporâneas no campo do Direito.

O Caderno Virtual objetiva ser um espaço de atualização bibliográfica constante para a comunidade acadêmica do IDP e do país. O escopo editorial da revista passa a contemplar as seguintes linhas de pesquisa: a) Processo, Jurisdição Constitucional, Direitos e Garantias Fundamentais; b) Direito Privado e Constituição; c) Gestão Governamental e Políticas Públicas e d) Economia, Finanças e Desenvolvimento.

A fim de adequar-se aos quesitos estabelecidos pela regulação do Qualis Periódico, o CV conta com Equipe Editorial definida, por meio de Conselho Editorial, Comitê Executivo e Editores Chefes, que se organizam para garantir o processo avaliativo sob o sistema do *duplo blind review* e ao convite para publicação de autores estrangeiros e pesquisadores de renome nacional e internacional.

É com grande satisfação que o Centro de Pesquisa (CEPES), em conjunto com as Coordenações dos Cursos de Graduação, Pós-Graduação *Lato Sensu* e Pós-Graduação *Stricto Sensu*, apresentam a presente a 65ª edição do Caderno Virtual.

Diante de todo o material qualificado reunido na presente edição, esperamos que a revista contribua para promover discussões, debates e divulgação de conhecimento científico qualificado.

Prof. Atalá Correia, IDP
Profª. Janete Ricken Lopes de Barros
Profª. Eduarda Toscani Gindri

Editores

SUMÁRIO

Carta Editorial

Atalá Correia, Janete Ricken Lopes de Barros, Eduarda Toscani Gindri

Artigos Acadêmicos

Quando o Processo Estrutural deve terminar: reflexões a partir da ADPF 709 e do PL nº 3/2025

Matheus Casimiro; Felipe Viegas

As ADPFs das queimadas e o Processo Estrutural no STF: controle jurisdicional das políticas públicas ambientais e tutela de direitos fundamentais

Cyntia Melo Rosa; Ulisses Schwarz Viana

Uma arquitetura finalística: o desafio da integração normativa entre a tutela individual, a coletiva e a repetitiva no sistema processual brasileiro

Fernando Natal Batista

Técnicas estruturais em controle concentrado: a ADO 25 como precursora silenciosa da consensualidade federativa no STF

Gisele Mazzoni Welsch; Manassés Lopes da Silva

Processos Estruturais, a necessária revisitação ao princípio da separação de poderes e a teoria das capacidades institucionais

José Henrique Mouta Araújo; Bernardo Augusto da Costa Pereira

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 Viégas; Paula Medice Roriz Milanezi

O Projeto de Lei do Processo Estrutural: análise crítica

Paulo Mendes; Amanda Cañizo

ADPF 991: proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas isolados e de recente contato (PIIRC)

Daniel Maia Pol; Janete Ricken Lopes de Barros

Suspensão de Liminar n.º 1.696: uma análise sob a perspectiva do Processo Estrutural acerca da obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela PMSP

Alice Mota Carneiro Portela; Maurício Matias da Costa

Os Processos Estruturais frente à política de segurança pública: uma análise da natureza estrutural da ADPF 635

Anne L. Colnaghi Gaertner; Manuella Vanzetto; Maria Fernanda Ribas

A Ação Civil Pública das barragens: do colapso à reconstrução estrutural

Lua Clara Franco Rocha; Manuela Rabello Chaves Freitas; Valentina Oliveira Gomes da Silva

Reclamação estrutural: um estudo de caso das reclamações 68.709/DF e 58.207/SP

Keylla Thalita Araujo; Rafaella Bacellar Marques; Tatiana Maria Silva Mello de Lima

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

Matheus Casimiro¹

Felipe Viegas²

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. COMO ENCERRAR: A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos argumentos apresentados, ressaltamos três pontos.

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AS ADPFs DAS QUEIMADAS E O PROCESSO ESTRUTURAL NO STF: CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E TUTELA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Cyntia Melo Rosa¹

Ulisses Schwarz Viana²

Resumo

O presente artigo examina as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743, 746 e 857, ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal em face da crise ambiental relacionada às queimadas nos biomas Amazônia e Pantanal, com o objetivo de investigar em que medida tais demandas consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no âmbito do controle jurisdicional das políticas públicas brasileiras. Parte-se da hipótese de que, mesmo sem o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional, as decisões proferidas pela Corte revelam a adoção de técnicas próprias do processo estrutural, tais como ordens prospectivas, supervisão institucional continuada, imposição de planos de ação e monitoramento interinstitucional. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com abordagem bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso, dialogando com a doutrina nacional e estrangeira. Conclui-se que as ADPFs das queimadas representam importante marco na consolidação de um modelo de tutela jurisdicional estrutural voltado à reorganização de políticas públicas ambientais complexas.

Palavras-chave: processo estrutural; políticas públicas ambientais; Supremo Tribunal Federal; ADPF 743; tutela jurisdicional estrutural.

INTRODUÇÃO

A judicialização das políticas públicas ambientais tem assumido centralidade crescente no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, especialmente diante da intensificação de crises ecológicas de larga escala e da

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pelo IDP-DF. Assessora de Desembargador no TJGO.

² Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP e Mestre em Direito Constitucional pelo IDP-DF. Professor do Doutorado, Mestrado, Pós-Graduação e Graduação do IDP. Visiting Scholar na Pennsylvania State University, Dickinson School of Law. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul.

insuficiência das respostas administrativas tradicionais. Nesse contexto, as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743, 746 e 857, ajuizadas no ano de 2020, representam um dos mais relevantes marcos recentes do controle jurisdicional de políticas públicas ambientais pelo Supremo Tribunal Federal.

As ações foram propostas em meio ao agravamento dos incêndios florestais nos biomas Amazônia e Pantanal, cenário marcado por elevação expressiva dos focos de calor, devastação de extensas áreas de vegetação nativa, comprometimento da biodiversidade e impactos severos sobre comunidades tradicionais e povos indígenas³.

A relevância jurídica do caso não reside apenas na gravidade do dano ambiental, mas sobretudo na forma pela qual a controvérsia foi submetida à jurisdição constitucional. Não se tratou de litígio voltado à mera reparação de um ilícito pontual, mas de demanda direcionada à reestruturação do aparato estatal de prevenção, fiscalização e combate às queimadas, alcançando múltiplos órgãos da Administração Pública e impondo a necessidade de coordenação interfederativa.

Esse dado desloca o eixo do debate. A questão central deixa de ser a declaração formal do ECI e passa a recair sobre a estrutura da tutela jurisdicional construída pela Corte. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha rejeitado, por maioria, o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional, a decisão proferida revela a adoção de técnicas típicas do processo estrutural, tais como a determinação de elaboração de plano de ação, supervisão institucional pelo Conselho Nacional de Justiça, exigência de relatórios periódicos e monitoramento continuado do cumprimento das medidas⁴.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Contextualização fática do caso e dados processuais. Documento-base do caso.

⁴ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025, p. 259-263

A partir desse quadro, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal, mesmo sem o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional?

Parte-se da hipótese de que tais ações representam importante marco na evolução da tutela jurisdicional estrutural no Brasil, uma vez que evidenciam a adoção de técnicas decisórias voltadas à reorganização institucional de políticas públicas complexas, prospectivas e de execução continuada.

A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e estudo de caso.

1. PROCESSO ESTRUTURAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO DOGMÁTICA

A compreensão do processo estrutural exige, inicialmente, o exame de sua matriz teórica no direito comparado, especialmente no âmbito do *structural reform litigation* desenvolvido na experiência norte-americana.

O marco teórico clássico do tema encontra-se na obra de Owen Fiss, para quem a adjudicação estrutural constitui modalidade de tutela jurisdicional voltada não apenas à solução retrospectiva de controvérsias entre partes determinadas, mas à reorganização institucional de estruturas públicas ou privadas cujo funcionamento produz violação reiterada de valores constitucionais fundamentais⁵.

⁵ FISS, Owen M. *The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, 1979, p. 2-5.

Na formulação de Fiss, o processo estrutural desloca o eixo tradicional da jurisdição, superando o modelo bilateral clássico do processo civil para assumir feição prospectiva, transformadora e institucional. O juiz deixa de atuar apenas como árbitro de posições subjetivas contrapostas e passa a exercer função de reorganização normativa e estrutural, orientada à concretização de direitos fundamentais.

Essa formulação influenciou fortemente a construção contemporânea da tutela estrutural, especialmente em casos envolvendo políticas públicas, sistema penitenciário, educação, saúde e proteção ambiental.

Em perspectiva crítica, Robert Nagel chama atenção para os riscos institucionais das *structural injunctions*, sobretudo no que se refere à expansão prolongada do papel judicial na condução de políticas públicas complexas⁶.

Para o autor, a utilização de ordens estruturais de longa duração pode tensionar a separação de poderes ao deslocar para o Judiciário funções tipicamente administrativas, especialmente as relacionadas ao planejamento, monitoramento e execução de políticas públicas.

A crítica, contudo, não inviabiliza o instituto; ao contrário, contribui para delimitar seus pressupostos de legitimidade, especialmente em contextos de omissões estatais graves e persistentes.

No plano da doutrina brasileira, Edilson Vitorelli oferece contribuição decisiva ao sistematizar o conceito de processo estrutural como instrumento vocacionado à reestruturação de organizações burocráticas cujo modo de funcionamento gera lesão continuada a direitos fundamentais⁷. Segundo o autor, a nota distintiva do processo estrutural reside menos no pedido

⁶ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, v. 7, 1984, p. 395-397.

⁷ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, v. 284, 2018, p. 333-369.

formulado e mais na necessidade de reorganização institucional do ente responsável pela violação.

Fredie Didier Jr. também oferece importante reforço para a sistematização do processo estrutural, ao destacar que essa modalidade processual se caracteriza pela necessidade de transformação progressiva de um estado de desconformidade institucional, mediante decisões prospectivas, flexíveis e supervisionadas. Para o autor, o processo estrutural distingue-se da tutela jurisdicional tradicional justamente por sua vocação para reorganizar estruturas administrativas, burocráticas ou institucionais que produzem lesões reiteradas a direitos fundamentais, exigindo do juiz uma atuação orientada à construção de soluções graduais e adaptativas⁸.

Essa formulação revela-se particularmente adequada ao caso das ADPFs das queimadas, em que a controvérsia ultrapassa a dimensão do dano ambiental concreto e alcança a própria insuficiência estrutural do sistema estatal de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Na mesma linha, Eduardo José da Fonseca Costa desenvolve a noção de “execução negociada” de políticas públicas, destacando que a efetivação de decisões judiciais em matéria estrutural exige mecanismos de cumprimento progressivo, cronogramas dialogados, supervisão periódica e participação multilateral⁹.

Essa perspectiva mostra-se especialmente relevante para a análise do caso em estudo, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal determinou a elaboração de planos institucionais, a apresentação de relatórios

⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

⁹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

periódicos e a supervisão por órgãos especializados, o que revela inequívoca aproximação com a lógica da execução estrutural.

2. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL, PROCESSO ESTRUTURAL E A EXPERIÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão acerca do processo estrutural no constitucionalismo brasileiro não pode prescindir do exame do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana e posteriormente recepcionada, com adaptações, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O ECI consiste em uma técnica jurisprudencial destinada ao enfrentamento de violações massivas, reiteradas e sistemáticas de direitos fundamentais, decorrentes de falhas estruturais e omissões persistentes do Poder Público. Sua lógica pressupõe não apenas o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade do quadro fático-institucional, mas também a imposição de medidas estruturais voltadas à reorganização dos mecanismos estatais responsáveis pela lesão¹⁰.

A experiência colombiana, sobretudo a partir da década de 1990, consolidou o ECI como instrumento de tutela jurisdicional vocacionado ao tratamento de litígios policêntricos e de alta complexidade institucional, especialmente em casos relativos ao sistema penitenciário, deslocamento forçado interno e direitos sociais.

No Brasil, a incorporação mais emblemática do instituto ocorreu no julgamento da ADPF 347, relativa ao sistema carcerário nacional. Naquela

¹⁰ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025, p. 261-263.

oportunidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu formalmente o estado de coisas inconstitucional, assentando a existência de violações estruturais e massivas a direitos fundamentais dos custodiados, decorrentes de omissões persistentes e coordenadas de múltiplos órgãos estatais¹¹.

A relevância dogmática da ADPF 347 reside no fato de que a decisão inaugurou, no âmbito do STF, a possibilidade de utilização de técnicas estruturais em sede de jurisdição constitucional concentrada.

Entretanto, a evolução jurisprudencial subsequente demonstra que o reconhecimento formal do ECI não constitui pressuposto necessário para a adoção de tutela estrutural.

É precisamente esse o ponto central das ADPFs das queimadas.

Conforme observa a doutrina recente, o risco de banalização do ECI recomenda cautela na sua utilização como categoria conceitual. Matheus Casimiro e Eduarda França sustentam que a permanência da técnica como rótulo formal não deve obscurecer o verdadeiro problema dogmático, que reside na construção de modelos processuais aptos à superação de falhas institucionais complexas¹².

A advertência é especialmente pertinente ao caso em análise. Nas ADPFs 743, 746 e 857, embora a maioria da Corte tenha rejeitado a declaração formal do estado de coisas inconstitucional, a decisão materialmente assumiu feição estrutural.

Em outras palavras, a ausência do *nomen juris* “ECI” não impede o reconhecimento de que a decisão se insere no paradigma do processo

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09 set. 2015.

¹² CASIMIRO; FRANÇA, *A banalização do estado de coisas inconstitucional...*, p. 259-260.

estrutural. O elemento definidor não é a etiqueta jurisprudencial, mas a técnica jurisdicional efetivamente empregada.

É justamente nessa chave analítica que o presente artigo sustenta que as ADPFs das queimadas consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no STF.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA DO PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A hipótese central deste artigo consiste em sustentar que as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um paradigma de processo estrutural aplicado à tutela jurisdicional do meio ambiente. Essa conclusão decorre não da nomenclatura adotada pela Corte, mas da análise da arquitetura decisória construída no caso concreto.

O primeiro elemento distintivo reside na natureza estrutural do objeto litigioso. Não se discutiu, nas ações, um ato administrativo isolado, tampouco um ilícito pontual suscetível de tutela reparatória clássica. O que se submeteu à apreciação do STF foi a própria insuficiência sistêmica da política pública de prevenção e combate às queimadas, envolvendo deficiência orçamentária, falhas de fiscalização, desarticulação institucional e redução da capacidade operacional dos órgãos ambientais¹³.

A controvérsia, portanto, possui inequívoco caráter estrutural, pois o núcleo do litígio consiste no modo de funcionamento de uma estrutura estatal complexa.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Estrutura decisória e medidas impostas.

Na formulação de Edilson Vitorelli, o processo estrutural se caracteriza precisamente pela necessidade de reorganização institucional do ente responsável pela violação continuada de direitos fundamentais¹⁴. Essa característica manifesta-se de maneira clara no caso examinado.

O segundo elemento relevante consiste na natureza prospectiva da decisão judicial. Ao determinar a apresentação de planos de ação, cronogramas de implementação, relatórios periódicos e mecanismos de transparência orçamentária, o Supremo Tribunal Federal não se limitou a declarar a invalidade de condutas pretéritas.

A decisão, portanto, projeta-se para o futuro, característica que corresponde ao núcleo dogmático do processo estrutural, cuja finalidade é transformação progressiva de estados de desconformidade institucional, conforme assinala Fredie Didier Jr., para quem a tutela estrutural se distingue pela construção de soluções graduais, flexíveis e supervisionadas, voltadas à reorganização de estruturas que produzem lesões reiteradas a direitos fundamentais, impedindo a perpetuação da lesão¹⁵.

Como observa Owen Fiss, a adjudicação estrutural opera como técnica de reorganização institucional prospectiva, direcionada à concretização de valores constitucionais¹⁶. No caso das ADPFs das queimadas, o valor constitucional em jogo é diretamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República.

O terceiro aspecto central reside na manutenção de mecanismos permanentes de supervisão judicial e interinstitucional. A atribuição de monitoramento ao Conselho Nacional de Justiça e ao Observatório do Meio

¹⁴ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, v. 284, 2018, p. 333-369.

¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁶ FISS, Owen M. *The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, 1979, p. 2-5.

Ambiente afasta a lógica tradicional da sentença instantânea e revela a permanência funcional da jurisdição sobre o caso. Esse prolongamento temporal do controle jurisdicional é característica clássica do processo estrutural.

Robert Nagel, ao tratar das *structural injunctions*, identifica precisamente essa permanência supervisória como elemento definidor da técnica estrutural, ainda que aponte seus riscos institucionais¹⁷. No caso em análise, a supervisão judicial assume especial legitimidade em razão da persistência histórica da omissão estatal e da magnitude dos danos ambientais envolvidos.

Há, ainda, um quarto elemento dogmaticamente relevante: a policentricidade da controvérsia. O litígio envolve múltiplos centros decisórios, órgãos públicos e grupos afetados. A decisão judicial repercute simultaneamente sobre orçamento, fiscalização, gestão territorial, proteção indígena, políticas climáticas e cooperação federativa.

Esse aspecto aproxima o caso da noção de *polycentric disputes*, em que a modificação de um elemento da estrutura decisória repercute sobre todos os demais. Tal policentricidade reforça a inadequação dos modelos tradicionais de tutela individual e justifica o recurso ao processo estrutural.

Por essa razão, é possível sustentar que as ADPFs das queimadas representam uma inflexão importante na jurisprudência do STF: a passagem do processo estrutural como técnica excepcional, associada ao ECI, para um modelo mais maduro de tutela jurisdicional de políticas públicas complexas.

¹⁷ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, v. 7, 1984, p. 395-412.

Em outras palavras, o precedente indica que o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer, ainda que implicitamente, a autonomia dogmática do processo estrutural em relação ao estado de coisas inconstitucional.

3.1 A ARQUITETURA DECISÓRIA DO ACÓRDÃO E A TUTELA ESTRUTURAL POR ETAPAS

A análise do acórdão proferido nas ADPFs 743, 746 e 857 revela que a natureza estrutural da tutela jurisdicional não decorre apenas do conteúdo material da controvérsia, mas da própria forma como a decisão foi desenhada.

A estrutura decisória adotada pelo Supremo Tribunal Federal afasta-se do modelo tradicional de sentença de eficácia instantânea, fundada em comando único e cumprimento imediato, aproximando-se de uma lógica de tutela por etapas, característica dos litígios estruturais complexos.

O primeiro aspecto a destacar é a imposição de obrigações escalonadas no tempo. Ao determinar que a União apresentasse, no prazo de noventa dias, plano efetivo de prevenção e combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal, a Corte instituiu uma primeira etapa procedimental orientada à formulação administrativa da resposta estatal¹⁸.

Essa determinação é particularmente significativa porque evidencia que o Tribunal não substituiu diretamente a Administração Pública na elaboração da política pública, mas exigiu a sua formulação em conformidade com parâmetros constitucionais mínimos.

Tal desenho decisório preserva, em certa medida, a discricionariedade técnica do Executivo, ao mesmo tempo em que a submete ao

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Dispositivo do acórdão e prazo para apresentação do plano.

controle jurisdicional de conformidade constitucional. Essa técnica aproxima-se daquilo que Eduardo José da Fonseca Costa denomina execução negociada e progressiva de políticas públicas, em que a tutela judicial se realiza mediante cronogramas sucessivos, fases de implementação e mecanismos permanentes de supervisão¹⁹.

O segundo elemento estrutural da decisão reside na instituição de supervisão externa continuada. A atribuição ao Conselho Nacional de Justiça da função de acompanhamento dos planos e relatórios demonstra o deslocamento da tutela do plano meramente decisório para uma lógica de monitoramento institucional prolongado.

Nos litígios estruturais, a efetividade da decisão não se esgota na prolação do acórdão, mas depende da existência de mecanismos de acompanhamento do cumprimento. A atuação do CNJ, nesse contexto, assume papel de instância de governança judicial, permitindo o controle continuado da execução das medidas determinadas.

O terceiro elemento relevante consiste na exigência de relatórios semestrais periódicos. A periodicidade dos relatórios demonstra que o STF não concebeu a decisão como comando fechado, mas como processo contínuo de implementação e avaliação.

Esse modelo aproxima-se das chamadas *structural injunctions* descritas por Robert Nagel, especialmente pela permanência da jurisdição sobre a evolução fática e institucional do caso²⁰. Em vez de simples imposição sancionatória, o Tribunal adotou técnica de acompanhamento por ciclos sucessivos de cumprimento. A lógica é tipicamente estrutural: diagnóstico, planejamento, implementação, supervisão e reavaliação.

¹⁹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-136.

²⁰ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, Cambridge, v. 7, p. 395-412, 1984.

O quarto aspecto digno de nota é a realização posterior de audiência de conciliação, designada pelo Ministro Flávio Dino após o trânsito em julgado. A audiência demonstra que a tutela estrutural ambiental não se exaure na fase cognitiva do processo, mas se prolonga na fase de implementação mediante mecanismos dialógicos e participativos.

A participação de múltiplos atores institucionais, como a Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União, ministérios setoriais, CNJ, NUSOL e NUPEC, reforça a dimensão policêntrica do litígio²¹.

A presença desses órgãos evidencia a adoção de modelo decisório cooperativo, próprio dos processos estruturais. A tutela passa a ser construída por sucessivas rodadas de deliberação institucional.

Sob essa perspectiva, o acórdão das ADPFs das queimadas não se limita a decidir um conflito; ele estrutura um procedimento de governança jurisdicional continuada. O processo deixa de ser evento e passa a operar como método institucional de reorganização de políticas públicas ambientais.

Tal arquitetura decisória reforça a conclusão de que o precedente consolida um paradigma de processo estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal.

4. PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL E A TUTELA JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS

A consolidação do paradigma estrutural nas ADPFs das queimadas possui relevância que transcende o caso concreto. O precedente

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Designação de audiência de conciliação e participação institucional.

projeta consequências teóricas relevantes para a tutela jurisdicional das políticas públicas ambientais no Brasil.

Em primeiro lugar, evidencia que o processo estrutural revela-se especialmente adequado para controvérsias ambientais complexas. Questões relacionadas a queimadas, desmatamento, mudanças climáticas e proteção de biomas dificilmente se acomodam à lógica binária do processo tradicional, fundada em autor, réu, ilícito e reparação.

Ao contrário, tais litígios pressupõem interação entre múltiplos atores institucionais, produção contínua de dados técnicos, necessidade de planejamento progressivo e mecanismos de monitoramento permanente. A tutela jurisdicional ambiental, nesse cenário, aproxima-se de uma jurisdição de governança.

Não se trata de substituir a Administração Pública, mas de exigir que esta cumpra, de forma racional e controlável, os deveres constitucionais de proteção ambiental. A propósito, Eduardo José da Fonseca Costa demonstra que, em matéria de políticas públicas, a execução judicial deve assumir caráter progressivo e negociado, mediante cronogramas e rodadas de supervisão²².

Em segundo lugar, o precedente contribui para superar a aparente dicotomia entre autocontenção judicial e ativismo, uma vez que a atuação jurisdicional, no caso, não decorre de voluntarismo decisório, mas do exercício da jurisdição constitucional diante de omissão estatal estrutural em matéria de proteção ambiental.

À luz do art. 225 da Constituição da República, a intervenção judicial encontra fundamento direto no dever positivo de proteção imposto ao Poder Público, especialmente em contextos de risco massivo e continuado a

²² COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

direitos fundamentais difusos²³. Tal compreensão encontra respaldo na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADPF 708, em que a Corte reconheceu a legitimidade do controle jurisdicional sobre a paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, assentando a existência de dever constitucional de implementação de políticas públicas ambientais²⁴.

Em terceiro lugar, o caso contribui para a consolidação de uma categoria ainda pouco explorada na doutrina nacional: o processo estrutural ambiental. A relevância dessa formulação reside no fato de que os litígios ambientais complexos apresentam especificidades que os diferenciam, em certa medida, de outros processos estruturais tradicionalmente examinados pela doutrina, como aqueles relacionados ao sistema penitenciário, à saúde pública ou à educação.

No campo ambiental, a complexidade estrutural é agravada por três fatores centrais: a pluralidade de atores institucionais envolvidos, a dimensão intergeracional dos direitos tutelados e a natureza frequentemente irreversível dos danos ecológicos. Não se trata apenas de reordenar a atuação administrativa de um único órgão estatal, mas de coordenar múltiplas instâncias decisórias, muitas vezes distribuídas entre União, Estados, órgãos de fiscalização, entidades ambientais, povos tradicionais e organismos de monitoramento técnico.

Além disso, a tutela jurisdicional ambiental opera sob lógica fortemente preventiva e prospectiva. Diferentemente de litígios estruturais voltados predominantemente à correção de violações já consolidadas, o

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 145-162; COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

²⁴ A ADPF 708, nesse sentido, constitui precedente paradigmático de transição para uma jurisdição constitucional ambiental de caráter estrutural, cuja maturação se aprofunda nas ADPFs 743, 746 e 857.

processo estrutural ambiental frequentemente se orienta à prevenção do dano futuro e à contenção de riscos sistêmicos, o que reforça sua natureza de governança institucional e de tutela continuada²⁵.

Nesse sentido, as ADPFs das queimadas revelam que a categoria do processo estrutural ambiental se caracteriza pela utilização de técnicas jurisdicionais escalonadas, monitoramento permanente, elaboração de planos de ação e mecanismos de cooperação interfederativa, todos voltados à proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A especificidade da matéria ambiental também projeta a tutela estrutural para além da reparação imediata, alcançando a proteção das futuras gerações, conforme expressamente previsto no art. 225 da Constituição da República. Essa dimensão intertemporal diferencia o processo estrutural ambiental de outras modalidades de litígio estrutural, pois a reorganização institucional imposta judicialmente não visa apenas sanar a omissão presente, mas impedir a perpetuação de riscos ecológicos cumulativos.

Sustenta-se, assim, que as ADPFs 743, 746 e 857 não apenas aplicam técnicas estruturais ao campo ambiental, mas contribuem para a consolidação de um subcampo dogmático próprio no processo civil contemporâneo, cuja autonomia teórica merece maior aprofundamento pela doutrina nacional.

4.1. O DEVER ESTATAL DE PROTEÇÃO ECOLÓGICA E A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.

²⁵ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 284, 2018; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

A consolidação do processo estrutural ambiental no âmbito das ADPFs 743, 746 e 857 também encontra sólido fundamento na dogmática constitucional ambiental brasileira, especialmente a partir da leitura do art. 225 da Constituição da República.

O dispositivo constitucional estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações²⁶.

A redação constitucional revela que não se trata de mera norma programática, mas de verdadeira imposição de deveres positivos de proteção. Nesse sentido, a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer é particularmente elucidativa ao sustentar que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui dupla dimensão: subjetiva, como direito fundamental titularizado por indivíduos e coletividades, e objetiva, como mandado constitucional de proteção ecológica imposto ao Estado²⁷.

A dimensão objetiva assume especial relevância para o presente estudo, pois é precisamente ela que legitima a atuação jurisdicional em hipóteses de omissão estrutural da Administração Pública. Em outras palavras, a atuação do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs das queimadas não se justifica como manifestação voluntarista de expansão judicial sobre a esfera administrativa, mas como resposta institucional à inexecução de um dever constitucional expresso.

A proteção ambiental, nesse cenário, não se apresenta como faculdade política discricionária, mas como imposição constitucional vinculante.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 225.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 145-162

Tal compreensão é reforçada pelo princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Segundo Sarlet e Fensterseifer, a vedação ao retrocesso, no âmbito ecológico, impede a supressão ou enfraquecimento injustificado de níveis de proteção ambiental já institucionalmente consolidados, especialmente quando isso comprometer a eficácia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado²⁸.

As ADPFs das queimadas foram ajuizadas justamente em contexto no qual se alegava desestruturação institucional de órgãos ambientais, redução da fiscalização, inexecução orçamentária e enfraquecimento dos mecanismos de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Sob essa perspectiva, a intervenção jurisdicional assume também função de contenção do retrocesso institucional. Não se trata apenas de exigir a implementação de novas medidas, mas de impedir o desmonte de estruturas públicas essenciais à tutela ambiental.

A dimensão preventiva da jurisdição constitucional ambiental é, portanto, central.

O processo estrutural mostra-se particularmente adequado a esse tipo de tutela, uma vez que sua lógica não se limita à repressão de ilícitos consumados, mas orienta-se à reorganização institucional destinada a evitar a perpetuação do dano.

Essa característica se harmoniza com os princípios da prevenção e da precaução, ambos estruturantes do direito ambiental contemporâneo. O princípio da prevenção incide em hipóteses de risco conhecido e cientificamente demonstrável, impondo ao Estado o dever de adotar medidas antecipatórias para impedir a ocorrência do dano. Já o princípio da

²⁸ SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, p. 210-226.

precaução opera em contextos de incerteza científica, exigindo atuação protetiva mesmo diante de risco potencial²⁹.

Em matéria de queimadas e colapso ambiental dos biomas Amazônia e Pantanal, ambos os princípios encontram plena incidência.

A atuação do STF, ao impor planos institucionais, mecanismos de monitoramento e transparência orçamentária, revela nítida sintonia com essa lógica constitucional preventiva. Dessa forma, a tutela estrutural ambiental assume não apenas função reparatória ou reorganizadora, mas também função de garantia intergeracional.

A referência constitucional às presentes e futuras gerações reforça o caráter prospectivo da decisão judicial, aproximando ainda mais a tutela ambiental do paradigma estrutural.

Nesse ponto, o precedente das ADPFs das queimadas representa importante evolução na dogmática processual brasileira, ao demonstrar que a tutela jurisdicional estrutural pode operar como instrumento de concretização do dever constitucional de proteção ecológica e de contenção do retrocesso socioambiental.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo investigar em que medida as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mesmo diante da ausência de reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional.

²⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 273-289.

A hipótese proposta restou confirmada.

A análise do caso demonstrou que a ausência da declaração formal do ECI não impede o reconhecimento da natureza estrutural da tutela jurisdicional adotada pela Corte. Ao contrário, a decisão proferida nas ADPFs das queimadas evidencia a maturação dogmática do processo estrutural no constitucionalismo brasileiro, deslocando o foco da rotulação jurisprudencial para a técnica decisória efetivamente empregada.

Verificou-se que o caso reúne os elementos centrais da tutela estrutural: objeto litigioso policêntrico, multiplicidade de atores institucionais, ordens prospectivas, imposição de planos de ação, supervisão continuada, relatórios periódicos e mecanismos de governança interinstitucional.

Tais características revelam que o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a crise ambiental nos biomas Amazônia e Pantanal, atuou não como instância de substituição administrativa, mas como órgão de jurisdição constitucional voltado à reestruturação institucional das políticas públicas ambientais.

A pesquisa também demonstrou que a intervenção judicial não pode ser compreendida como manifestação de ativismo arbitrário.

À luz do art. 225 da Constituição da República, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui dever positivo imposto ao Poder Público, de modo que o controle jurisdicional de omissões estruturais encontra fundamento direto na própria ordem constitucional. Nesse ponto, a aproximação com a ADPF 708 reforça a consolidação de uma linha jurisprudencial de tutela estrutural ambiental no STF.

Sob perspectiva dogmática, o precedente revela importante avanço: a autonomização do processo estrutural em relação ao estado de coisas inconstitucional.

Em outras palavras, as ADPFs das queimadas demonstram que o processo estrutural não depende, necessariamente, da declaração formal do ECI, bastando que a decisão judicial assuma função reorganizadora de estruturas institucionais responsáveis pela violação continuada de direitos fundamentais.

Essa constatação possui especial relevância para a teoria do processo civil contemporâneo, especialmente no campo dos litígios ambientais complexos.

O precedente, nesse sentido, contribui para a consolidação de uma categoria própria, que este artigo denomina processo estrutural ambiental, caracterizado pela utilização de técnicas jurisdicionais prospectivas e supervisionais voltadas à reorganização de políticas públicas ecológicas.

Conclui-se, assim, que as ADPFs 743, 746 e 857 representam marco paradigmático na consolidação de um paradigma de tutela estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal, projetando relevantes consequências para a proteção jurisdicional do meio ambiente e para a evolução dogmática do processo estrutural no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 09 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Julgamento conjunto. Acórdão e documentos processuais.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo

Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A execução negociada de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, 2020.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FISS, Owen M. The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, , 1979.

NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Cambridge, v. 7, 1984.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 284, 2018.

Uma Arquitetura Finalística: o Desafio da Integração Normativa entre a Tutela Individual, a Coletiva e a Repetitiva no Sistema Processual Brasileiro

Fernando Natal Batista

Doutor e Mestre em Direito

Assessor de Ministro do STJ

Membro da Associação Brasileira de Processo Civil – ABPC

Professor de Direito Processual Civil do IDP/Brasília

Líder do Grupo de Pesquisa do IDP “Observatório do STJ”

INTRODUÇÃO

O sistema processual civil brasileiro contemporâneo é marcado por uma tensão estrutural de difícil equacionamento: ao mesmo tempo em que a sociedade produz conflitos em escala massiva (padronização das relações de consumo e repetição sistemática de violações a direitos fundamentais), o ordenamento jurídico oferece respostas processuais ainda fragmentadas a partir de tutelas jurisdicionais que ainda operam em paralelo e sem a necessária coordenação entre si.

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), em sua arquitetura normativa, reconhece três modalidades centrais de tutela jurisdicional – a individual, a coletiva e a repetitiva –, cada qual dotada de instrumentos e finalidades próprias. A tutela individual resolve o litígio entre partes determinadas, com efeitos restritos aos litigantes; a tutela coletiva atua por substituição processual, protegendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos por meio de entes legitimados, com aptidão para produzir coisa julgada de eficácia *erga omnes*; e a litigância repetitiva, a partir dos precedentes obrigatórios, confere racionalidade sistêmica ao julgamento em massa de questões jurídicas comuns, fixando teses vinculantes mediante técnicas qualificadas das Cortes de Sobreposição. Cada uma dessas modalidades representa, à sua maneira, uma resposta processual ao mesmo fenômeno sociojurídico subjacente: a insuficiência da lide individual para resolver, isoladamente, conflitos que demandam proteção sistêmica do ordenamento jurídico.

O problema que este artigo se propõe a investigar é, precisamente, o hiato normativo que separa essas três modalidades, em razão da incompletude da interação normativa entre elas. A ausência de coordenação legal entre a lide individual e o processo estrutural, e entre a tutela coletiva e a litigância repetitiva, é uma disfunção operacional com consequências nocivas ao ordenamento jurídico, como: decisões contraditórias

emanadas de processos paralelos que versam sobre o mesmo substrato fático-jurídico, violação da isonomia entre jurisdicionados em situações análogas, esvaziamento prático de direitos reconhecidos em abstrato e ineficiência sistêmica que compromete a credibilidade do próprio Poder Judiciário.

A justificativa para o enfrentamento desse problema reside na centralidade que a integração sistêmica das modalidades de litigância assume para a efetividade constitucional do processo.

Nesse cenário, despontam, como esperança de integração sistêmica das modalidades de tutela jurisdicional, a tramitação do Projeto de Lei Substitutivo n. 1.641/2021 – voltado à disciplina do processo coletivo – e a elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural pela Comissão de Juristas instituída pelo Senado Federal, cujo Parecer n. 1 foi apresentado em 2024. Estes projetos legislativos conferem importância e atualidade ao tema, pois se trata de uma janela legislativa aberta para a superação das insuficiências normativas identificadas, e é imperativo que a doutrina processual contribua para orientá-la com rigor e coerência sistêmica.

O objetivo geral do presente artigo é demonstrar que a efetividade da arquitetura processual tripartite do ordenamento brasileiro – estruturada sobre a lide individual, a tutela coletiva e a litigância repetitiva – depende de uma integração normativa qualificada entre essas modalidades, integração esta que o CPC/2015 não realizou de forma completa, mas que o PLS 1.641/2021 e o anteprojeto de lei do processo estrutural buscam, ainda que parcialmente, concretizar.

Como hipótese, sustenta-se que os dois projetos legislativos em tramitação avançam de modo assimétrico no enfrentamento do problema: enquanto promovem integração relativamente densa no eixo vertical da arquitetura processual — aquele que articula a lide individual com a tutela coletiva e o processo estrutural — permanecem silentes ou apenas tangencialmente articulados no eixo horizontal, que deveria coordenar a tutela coletiva e o processo estrutural com a litigância repetitiva. Essa assimetria, se confirmada, indica que a janela legislativa aberta pelo PLS 1.641/2021 e pelo anteprojeto da Comissão de Juristas, embora promissora, não esgotará o problema da fragmentação sistêmica brasileira, deixando para a doutrina e para o legislador a tarefa de desenhar as pontes normativas que faltam.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza dogmático-analítica, conjugando revisão da literatura sobre tutela coletiva, precedentes obrigatórios e processo estrutural com análise sistemática dos textos normativos em tramitação. O exame dos projetos legislativos é orientado por três critérios funcionais: (i) existência de dispositivo expresso de coordenação entre modalidades; (ii) grau de densidade normativa das regras de articulação; e (iii) suficiência funcional da disciplina diante das disfunções identificadas no diagnóstico do capítulo primeiro.

O artigo está estruturado em dois capítulos. O primeiro desenvolve a tese da insuficiência da arquitetura tripartite do CPC/2015 e a necessidade de integração sistêmica entre as três modalidades de litigância (individual, coletiva e repetitiva), enquanto o segundo passa a apresentar, de forma analítica e detalhada, as disposições do PLS 1.641/2021 e do anteprojeto de lei do processo estrutural como instrumentos concretos de realização dessa integração.

1. O Sistema Processual Tripartite das Tutelas Jurisdicionais do CPC/2015: Potencialidades, Limites e a Necessidade de Coordenação entre as Modalidades de Litigância

Em linhas processuais, o Código de Processo Civil de 2015 se ocupa em disciplinar três modalidades centrais de litigância: a individual, a coletiva e a repetitiva, cada qual estruturada a partir de um raciocínio, instrumentos e finalidades próprias.

A tutela individual organiza-se em torno da relação jurídica estabelecida entre partes determinadas, produzindo efeitos que, em regra, não ultrapassam os limites subjetivos do processo.

A tutela coletiva¹, por sua vez, opera, em regra, por meio da substituição processual de uma coletividade por entes expressamente legitimados – como ocorre na ação civil pública, voltando-se à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais

¹ Como leciona Marcelo Abelha Rodrigues, a tutela jurisdicional coletiva, própria de uma sociedade de massa ou de consumo, caracteriza-se pela despersonalização do ser humano, de modo que pode ser entendida como o conjunto de instrumentos processuais destinados a proteger direitos que superam a esfera individual, abrangendo interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Como sintetiza, “o direito evolui para perseguir a evolução social”, de modo que se trata de uma resposta do sistema processual focada na eficiência e acesso à justiça em demandas de massa: ela prioriza o interesse social, concentra conflitos e busca prevenir ou reparar danos a grupos (RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Fundamentos da tutela coletiva*. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2017, pp. 15 e 41).

homogêneos, com aptidão para produzir coisa julgada de eficácia *erga omnes* ou *ultra partes*.

Já a litigância repetitiva, disciplinada sobretudo pelo regime dos precedentes obrigatórios – a partir de técnicas de julgamento qualificado pelas Cortes de Sobreposição², como os recursos especiais repetitivos e o recurso extraordinário com repercussão geral, destina-se a conferir racionalidade sistêmica ao julgamento em massa de questões jurídicas comuns, fixando teses vinculantes com aptidão para resolver, de forma isonômica, inúmeras causas individuais que se fundam nos mesmos fatos e na mesma questão jurídica.

A efetividade desse sistema processual tripartite depende, todavia, de uma interação sistêmica mais qualificada entre suas modalidades, interação que o legislador de 2015 - ao nosso ver - em larga medida, deixou incompleta.

A tese central deste artigo é a de que a efetividade dessa arquitetura depende de uma sequência lógica de integração normativa entre as três modalidades de litigância que o sistema processual coletivo reconhece: a lide individual, a tutela coletiva e a litigância repetitiva. Essa sequência não é arbitrária: ela obedece a uma lógica de escalonamento que vai do singular ao sistêmico, do concreto ao abstrato, do caso ao precedente.

Primeiro, é preciso construir a integração entre a lide individual e o processo estrutural³ - o eixo que articula o caso concreto com a solução de transformação institucional. Após, é preciso articular a litigância coletiva com a litigância repetitiva, pois se trata de um eixo consequencial que coordena a tutela transindividual com a fixação de teses vinculantes.

² “Corte de Sobreposição” ou “de Precedentes” é “aquele Tribunal que ocupa posição de sobreposição ou de última instância na organização judiciária nacional, com competência constitucional para, no exercício de sua função nomofilática, uniformizar e desenvolver, por meio de precedentes de observância obrigatória a todos os tribunais de revisão e juízes, o ordenamento jurídico infraconstitucional e constitucional, de modo que, em nosso direito processual constitucional, a partir da adoção normativa de um microssistema de precedentes, essa nomenclatura pode ser atribuída ao STF e ao STJ” (BATISTA, Fernando Natal. *A relevância da questão federal e a reconfiguração do Superior Tribunal de Justiça como Corte de Precedentes*. Londrina: Editora Thoth, 2024, p. 41).

³ Para Eduardo Cambi: “os processos e decisões judiciais estruturais – por envolverem a reforma de estruturas burocráticas por meio de medidas impostas pelo Estado-Juiz, a previsão de políticas públicas e o questionamento da eficiência dos serviços públicos – constituem uma forma de repensar do processo civil contemporâneo, marcado pelo protagonismo assumido pelo Judiciário brasileiro nas últimas décadas, principalmente no tocante à proteção dos direitos difusos e coletivos” (CAMBI, Eduardo. Litígios complexos e processo estrutural. *Revista de Processo*, volume 295, ano 44, p. 55-84. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro 2019, p. 56).

A integração sistêmica entre a lide individual e o processo estrutural torna-se evidente a partir da constatação de que nem todo conflito juridicamente relevante se resolve pela lógica binária da tutela processual individual clássica. É certo que o processo civil tradicional, concebido a partir das ideias da escola paulista fundada por Enrico Tullio Liebman⁴, é direcionado para resolver litígios entre partes determinadas, com pedidos delimitados, causa de pedir circunscrita e efeitos restritos aos litigantes.

O processo estrutural⁵, no âmbito da tutela coletiva, contudo, opera em uma dimensão qualitativamente distinta: ele se volta à reorganização de situações jurídicas complexas, marcadas pela violação massiva e continuada de direitos fundamentais, pela disfuncionalidade de instituições ou políticas públicas e pela necessidade de transformação progressiva de estruturas - estatais ou privadas - que produzem, de forma sistêmica, resultados inconstitucionais ou ilegais.

Nesse cenário, a pretensão individual, embora legítima em si mesma, mostra-se estruturalmente insuficiente para alcançar a transformação necessária. Vale dizer, de forma exemplificativa, que a procedência de mil ações individuais versando sobre a mesma deficiência estrutural não reorganiza uma política pública, não retifica um estado de coisas inconstitucional e não impede que novos lesados continuem a surgir no tempo.⁶

A integração entre essas duas esferas torna-se, portanto, não apenas desejável, mas sistêmica e funcionalmente indispensável.

⁴ Como já tivemos a oportunidade de dizer, “a importância do processo não reside mais na limitação da análise da vinculação entre as partes e o julgador (sujeitos processuais), mas sim na possibilidade desta relação processual refletir e permitir a concretização dos valores proclamados no texto constitucional, principalmente os direitos fundamentais, residindo, nestes motivos, hoje a importância e a legitimidade das decisões judiciais” (BATISTA, Fernando Natal. *A questão da arguição de inconstitucionalidade no recurso especial e a legitimação do STJ no exercício da jurisdicional constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 112).

⁵ Segundo Edilson Vitorelli, “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, p. 64, 2021).

⁶ Nesse sentido, como afirma Owen Fiss: “O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas”. No original: “*The structural suit is one in which a judge, confronting a state bureaucracy over values of constitutional dimension, undertakes to restructure the organization to eliminate a threat to those values posed by the present institutional arrangements. The injunction is the means by which these reconstructive directives are transmitted*” (FISS, Owen. *The forms of justice*. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, nov./1979. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu>. Acesso em: 13 maio 2026).

De um lado, a lide individual serve como vetor de cognição privilegiada para o processo estrutural: é por meio da litigância atomizada que se revelam, com riqueza de detalhes concretos, as falhas sistêmicas, os padrões de violação e os perfis dos afetados — informações que o processo estrutural, por sua natureza abstrata e prospectiva, nem sempre é capaz de captar com a mesma precisão. Em contrapartida, o processo estrutural oferece à lide individual aquilo que ela, por definição, não pode alcançar sozinha: a possibilidade de intervenção nas causas estruturais do dano, a construção de soluções dialogadas e progressivas e a produção de efeitos que transcendem o caso concreto para reorganizar a realidade institucional subjacente.

Nesse sentido, conforme já tive a oportunidade de dizer – e, agora, reafirmo: embora o processo estrutural seja comumente associado ao processo coletivo, essa característica também não lhe é essencial, pois ele poderá vincular uma demanda individual que terá como resultado um alcance coletivo que transcende as partes inicialmente envolvidas. Por exemplo: a promoção de acessibilidade da pessoa com deficiência a um lugar público ou privado, requerida em uma ação individual, não servirá apenas ao autor, mas a todos aqueles que utilizem os mesmos espaços nos quais se pleiteou a intervenção estruturante.⁷

Trata-se, em suma, de uma relação de complementaridade funcional.

Analogicamente, pode-se dizer que o processo individual “diagnostica o sintoma” com maior precisão; porém, o processo estrutural trata a “doença”, fulminando-a em sua origem.

A ausência dessa integração produz consequências nocivas ao sistema processual e jurídico em ambas as direções.

Quando o processo estrutural ignora a lide individual, corre o risco de produzir soluções genéricas e desconectadas das necessidades concretas dos afetados, transformando-se em um instrumento de gestão burocrática de litígios sem efetiva proteção de direitos.

⁷ BATISTA, Fernando Natal. Breves Considerações sobre o Processo Estrutural à Luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e das Proposições Previstas no PLS 1.641/2021. *Revista ANNEP de Direito Processual*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 21, 2022. DOI: 10.34280/annep/2022.v3i1.100. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/100>. Acesso em: 13 maio 2026.

Inversamente, quando a lide individual ignora a dimensão estrutural do conflito que sintomatiza, o jurisdicionado obtém, no melhor cenário, uma resposta processual circunscrita ao caso concreto que não enfrenta a causa sistêmica do dano. A reparação individualizada, embora juridicamente legítima, não impede que o mesmo dano se reproduza para outros titulares, transformando o Poder Judiciário em mecanismo de remediação serial em vez de instrumento de transformação institucional. O efeito é duplo: sobrecarrega o sistema judicial com a multiplicação de demandas idênticas e perpetua a violação estrutural subjacente, comprometendo a função preventiva e prospectiva que o processo civil contemporâneo deve assumir diante de litígios complexos.

A construção de pontes normativas e procedimentais entre esses dois sistemas processuais – mediante mecanismos como a suspensão coordenada de ações individuais, a participação de afetados no processo estrutural por meio de audiências e *amici curiae*, e o aproveitamento das teses fixadas nos processos estruturais como parâmetro para a resolução das lides individuais correlatas – é, assim, uma exigência inafastável de um sistema processual comprometido com a efetividade, a isonomia e a justiça estrutural.

Complementando a ideia inicial, a necessidade de integração sistêmica entre a tutela coletiva e a litigância repetitiva emerge de um paradoxo que o CPC/2015 criou, mas não resolveu: o ordenamento brasileiro passou a dispor, simultaneamente, de dois sistemas processuais vocacionados à resolução de conflitos de massa – e, não obstante sua afinidade funcional, permitiu que operassem, por assim dizer, “de costas” um para o outro.

Em nosso sistema processual, diferentemente do sistema norte-americano⁸, a tutela coletiva se estrutura sobre a ideia de substituição processual: entes legitimados atuam em juízo na defesa de uma coletividade, buscando uma solução unitária para um

⁸ Conforme leciona Antonio Gidi, a partir da análise da codificação das *Federal Rules of Civil Procedure* de 1938 (e de sua reforma de 1966) e, ainda, do *Class Action Fairness Act* (2005), a tutela coletiva norte-americana é realizada por “representação adequada”, que resumidamente compreende dois aspectos: o direito dos membros do grupo de serem adequadamente representados na ação coletiva, e o direito de não serem atingidos pela coisa julgada de uma sentença proferida em ação na qual seus interesses não foram adequadamente representados. O autor, ao examinar a *Rule 23(a)*, conclui que, para que uma ação seja admitida como coletiva, são necessários quatro requisitos: i) numerosidade (*numerosity*), consubstanciada na impraticabilidade do litisconsórcio; ii) questão comum (*commonality*): a existência de questões de fato ou de direito comuns ao grupo; iii) tipicidade (*typicality*): as pretensões do representante devem ser típicas das do grupo; iv) representação adequada (*adequacy of representation*): o representante e seu advogado devem tutelar vigorosamente os interesses do grupo, sem conflito de interesses.

conflito que, embora pertencente a muitos, é tratado como um objeto litigioso único, indivisível em sua essência.

Enquanto o modelo brasileiro confere a titularidade processual a entes legitimados que atuam em juízo *em nome próprio* na defesa de direitos de outrem (substituição processual), o modelo norte-americano opera por *representação adequada*: o autor é membro da classe que representa, e a vinculação dos demais membros à coisa julgada decorre não da legitimação extraordinária, mas da equivalência substancial de interesses verificada pelo juízo certificador. Essa diferença estrutural tem consequências práticas relevantes – entre as quais a possibilidade, no modelo norte-americano, de exclusão individual (*opt-out*) e a centralidade da figura do *class counsel*⁹, sem paralelos diretos no direito brasileiro.

A litigância repetitiva, por sua vez, parte de premissa inversa: reconhece a existência de milhares de lides individuais autônomas que, por versarem sobre a mesma questão jurídica, admitem solução uniforme mediante a fixação de uma tese vinculante – sem que os titulares dos direitos percam, ao menos formalmente, a titularidade de suas demandas.

São, portanto, duas respostas do sistema processual distintas ao mesmo fenômeno sociojurídico: a massificação dos conflitos gerada pela sociedade de consumo, pela atuação do Estado em escala e pela repetição em juízo de relações jurídicas padronizadas.

A afinidade funcional entre os dois sistemas, contudo, não os torna intercambiáveis – e é precisamente nessa distinção que reside a necessidade de integração.

A tutela coletiva detém aptidão para produzir coisa julgada com eficácia *erga omnes*, alcançando indivíduos que jamais litigaram e que, por hipossuficiência informacional, econômica ou geográfica, nunca teriam acesso à justiça por via individual.

⁹ Na *class action* americana, a ação é proposta por um ou poucos membros da classe (os *named plaintiffs* ou *class representatives*), mas a defesa dos interesses de todos os membros do grupo — que podem ser centenas, milhares ou milhões — fica a cargo de um advogado específico, designado pelo juízo na fase de certificação da ação como coletiva. Esse advogado é o *class counsel*. A designação é regida pela *Rule 23(g)* das *Federal Rules of Civil Procedure*, segundo a qual o juízo, ao certificar a ação como *class action*, deve nomear o *class counsel*, avaliando para tanto critérios como (i) o trabalho já realizado pelo advogado na identificação ou investigação das pretensões; (ii) sua experiência prévia em ações complexas e em *class actions*; (iii) seu conhecimento do direito material aplicável; e (iv) os recursos que se compromete a empregar na representação da classe.

A litigância repetitiva, a seu turno, possui força vinculante institucionalizada – suas teses operam sobre o conjunto do Poder Judiciário e, quando originárias de ações de controle abstrato de constitucionalidade, também sobre a Administração Pública, com eficácia imediata sobre processos em curso e futuros.

Cada sistema, isoladamente, apresenta, porém, lacunas que o outro poderia suprir: o processo coletivo carece da força vinculante *erga omnes* em relação aos órgãos do Poder Judiciário, ao passo que a litigância repetitiva, ao fixar teses abstratas desvinculadas de um titular coletivo identificável, não garante, por si só, a implementação concreta do direito reconhecido – especialmente quando o cumprimento da tese depende de uma transformação comportamental do “réu habitual”, e não apenas da aplicação mecânica de um entendimento jurídico.

A ausência de pontes normativas entre esses dois regimes produz disfunções que comprometem estruturalmente a racionalidade do sistema.

A mais evidente delas é a tramitação simultânea e desconectada de ações civis públicas e do incidente de resolução de demandas repetitivas – ou de recursos repetitivos – versando sobre a mesma questão jurídica de fundo, sem que o ordenamento estabeleça critérios claros de prevalência, suspensão recíproca ou aproveitamento dos resultados de um pelo outro. Essa sobreposição não é apenas um problema de elegância sistêmica: ela gera risco concreto de decisões contraditórias, com a tese fixada no regime repetitivo divergindo do comando emergente da sentença coletiva transitada em julgado – situação que coloca o jurisdicionado em estado de insegurança jurídica insolúvel e o réu habitual diante de obrigações potencialmente conflitantes. Agrava o quadro o fato de que os legitimados coletivos não integram, necessariamente, o procedimento de fixação da tese repetitiva, privando o julgamento de perspectivas relevantes sobre os interesses da coletividade afetada; do mesmo modo, os titulares individuais que figuram como paradigma no regime repetitivo não representam, com fidelidade, a integralidade dos interesses coletivos em jogo.

A construção de uma integração normativa efetiva entre esses dois sistemas exige, assim, intervenções em múltiplos planos.

Exemplificativamente, ao meu sentir, no plano da coordenação processual, impõe-se o estabelecimento de regras claras de suspensão recíproca entre ações coletivas e

procedimentos de precedentes vinculantes que versem sobre a mesma questão, evitando a proliferação de decisões paralelas e contraditórias. No plano da participação, faz-se necessária a institucionalização obrigatória da intervenção dos legitimados coletivos — Ministério Público, Defensoria Pública e associações representativas — nos procedimentos de formação de teses repetitivas que versem sobre matéria com dimensão transindividual. Diferentemente da intervenção facultativa de *amicus curiae* já prevista no art. 138 do CPC, propõe-se aqui um regime de oitiva obrigatória, semelhante ao que o art. 6º do PLS 1.641/2021 estabelece para a definição do caso piloto, capaz de assegurar que a perspectiva coletiva não seja absorvida apenas residualmente no procedimento repetitivo.

A partir das ideias aqui defendidas, conclui-se que somente por meio dessa arquitetura integrativa será possível superar a fragmentação atual e conferir ao sistema de resolução de conflitos de massa a coerência, a isonomia e a efetividade que a Constituição e o próprio CPC/2015 prometem, mas ainda não entregaram.

Convém registrar, antes de avançar para o exame dos projetos legislativos, que parte do trabalho de integração entre as modalidades já vem sendo construída pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em soluções pretorianas que enfrentam, caso a caso, as omissões do CPC/2015. A interrupção da prescrição das pretensões individuais pela propositura de ação civil pública, o reconhecimento da eficácia da coisa julgada coletiva *in utilibus*, a admissão de conversão entre modalidades quando preservada a posição processual das partes — todas essas construções jurisprudenciais antecipam, em alguma medida, soluções que os projetos legislativos pretendem agora positivar. Essa observação tem dupla relevância: confirma a centralidade do problema de coordenação intermodalidade no debate jurídico atual e indica que a janela legislativa aberta pelos projetos pode ser entendida, em parte, como consolidação normativa de um trabalho hermenêutico já em curso.

2. As Respostas Normativas em Curso: Integração Sistêmica entre as Modalidades de Tutela Jurisdicional à Luz do PLS 1.641/2021 e do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural

As constatações desenvolvidas ao longo do primeiro capítulo deixam evidente que a fragmentação sistêmica entre as modalidades de litigância não é um problema de

natureza puramente teórica, mas uma disfunção normativa com consequências operacionais para a tutela jurisdicional.

Diagnosticada a deficiência normativa do CPC/2015, impõe-se, agora, examinar se o ordenamento jurídico brasileiro dispõe, ou passará a dispor, de instrumentos aptos a superar essa fragmentação.

É precisamente nesse cenário que ganham relevo sistêmico o Projeto de Lei Substitutivo n. 1.641/2021 e o Parecer n. 1, de 2024, apresentado pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de lei do processo estrutural: ambos os textos são respostas legislativas construídas para superar o problema identificado no capítulo anterior, representando a tentativa, ainda que tardia, de positivar as pontes normativas que o sistema processual exige para operar com coerência, efetividade e isonomia a interação entre as modalidades das tutelas jurisdicionais.

2.1. Integração Normativa entre as Modalidades de Tutela no PL 1.641/2021

O PLS 1.641/2021 representa um avanço legislativo relevante na construção de pontes normativas entre as três modalidades de tutela jurisdicional reconhecidas pelo ordenamento brasileiro. Embora não esgote o problema da fragmentação sistêmica ora identificado, o projeto contém dispositivos que, analisados em conjunto, delineiam um esforço de coordenação entre a lide individual e a tutela coletiva e, em menor medida, entre esta e a litigância repetitiva.

2.1.1. A Interação entre a Lide Individual e a Tutela Coletiva

O ponto de partida normativo da relação entre o processo individual e o processo coletivo está no art. 9º, § 3º, que declara expressamente que a ação coletiva não induz litispendência para as ações individuais baseadas no mesmo conjunto de fatos. Esse dispositivo institui um regime de coexistência regulada entre as duas modalidades: os processos tramitam em paralelo, sem que a propositura de um implique a extinção do outro, mas os efeitos de cada um são disciplinados de forma coordenada pelos artigos subsequentes. Trata-se, portanto, não de uma separação absoluta, mas de uma convivência juridicamente estruturada cujas consequências recíprocas são progressivamente definidas ao longo do texto do projeto.

Nessa mesma linha, o art. 18 estabelece que a propositura da ação civil pública interrompe a prescrição tanto das pretensões coletivas quanto das individuais fundadas no mesmo substrato fático¹⁰. A interação aqui é de natureza material-temporal: o exercício da tutela coletiva produz efeito protetivo direto sobre o direito individual de ação, impedindo que o jurisdicionado seja prejudicado pelo decurso do prazo enquanto tramita o processo coletivo que tutela a mesma situação de fato. Cuida-se de um mecanismo de solidariedade temporal entre as duas modalidades, que reconhece a unidade do fenômeno litigioso subjacente ainda que os instrumentos processuais sejam distintos.

O dispositivo de maior relevância sistêmica na integração entre as duas modalidades é, sem dúvida, o art. 23. Após a decisão de saneamento na ação civil pública, os processos individuais que possam ser afetados pela decisão coletiva são automaticamente suspensos. O projeto, contudo, não trata essa suspensão como absoluta: o § 1º estabelece hipóteses de retomada do processo individual, seja por urgência reconhecida em decisão fundamentada, seja pela demonstração de que o autor não integra o grupo tutelado na ação coletiva. Mais importante ainda é a consequência prevista no § 2º: o autor individual que opte pelo prosseguimento do seu processo, invocando a hipótese de urgência, perde o direito de se beneficiar da coisa julgada coletiva. Constrói-se, assim, um sistema de subordinação coordenada no qual o processo individual cede precedência ao coletivo sem ser extinto, mas suportando consequências processuais relevantes caso decida não aguardar o desfecho da tutela coletiva.

Essa lógica de articulação se aprofunda no regime da coisa julgada previsto no art. 32. Os §§ 3º, 4º e 5º desse artigo constroem um mecanismo que pode ser descrito como de aproveitamento assimétrico da coisa julgada coletiva pelo processo individual. O § 3º garante que os membros do grupo titulares de direito individual não serão prejudicados pela coisa julgada coletiva, mas poderão dela se beneficiar em caso de procedência —

¹⁰ No ponto, já tive a oportunidade de dizer que “a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça foi coerentemente absorvida no enunciado da regra jurídica, ao disciplinar, claramente, que a propositura da ação coletiva interrompe a prescrição das pretensões coletivas e individuais baseadas no mesmo conjunto de fatos” (BATISTA, Fernando Natal. Há prejudicialidade entre as pretensões individuais e as coletivas? O tratamento dado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e pelo Projeto de Lei Substitutivo 1.641/2021. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 419, 2022. DOI: 10.12957/redp.2022.63958. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/63958>. Acesso em: 13 maio 2026).

consagrando a clássica coisa julgada *in utilibus*¹¹ (ou seja: estende-se ao jurisdicionado individual no que for benéfico – ele se beneficia da vitória coletiva, mas não é prejudicado pela derrota). O § 4º vai além e atribui à sentença coletiva transitada em julgado o *status* de título executivo em favor das vítimas e seus sucessores. O § 5º fecha o ciclo ao determinar que a superveniência de coisa julgada coletiva favorável converte automaticamente o processo individual pendente em processo de liquidação e execução, alterando a sua natureza sem o extinguir. Cuida-se de uma absorção funcional progressiva: o processo individual não desaparece, mas muda de finalidade, passando a servir exclusivamente à individualização do *quantum* devido ao autor.

O mecanismo mais sofisticado de integração entre as duas modalidades, todavia, encontra-se no art. 50, que disciplina a conversão da ação individual em ação coletiva. A requerimento de um legitimado coletivo, ouvidas as partes, o juiz pode converter em coletiva a ação individual que veicule pedido de alcance coletivo relativo a bem jurídico difuso ou coletivo, ou que se insira em padrão de demandas individuais repetitivas que ameacem a isonomia ou a segurança jurídica. O projeto é cuidadoso em preservar a posição processual do autor originário: os §§ 6º e 7º garantem que ele poderá participar da condução do processo coletivo e não responderá pelas despesas decorrentes da conversão. O § 9º, por sua vez, resolve o problema do pedido individual cumulado ao admitir a conversão parcial, com cisão dos autos para o processamento separado da pretensão estritamente individual. A interação aqui é de transição procedimental e de conversão da modalidade da tutela jurisdicional: a lide individual é formalmente absorvida pela tutela coletiva quando reúne as condições objetivas para tanto, sem que o autor suporte os ônus dessa transformação.

2.1.2. A Interação entre a Tutela Coletiva e a Litigância Repetitiva

Se a integração entre a lide individual e a tutela coletiva é construída com relativa densidade normativa no PLS 1.641/2021, o mesmo não pode ser dito da relação entre a tutela coletiva e a litigância repetitiva. Nesse campo, o projeto é visivelmente mais tímido,

¹¹ No mesmo sentido, Sérgio Arenhart e Gustavo Osna: “partindo-se da lógica da coisa julgada *in utilibus*, permite-se o aproveitamento individual de eventual decisão favorável proferida na esfera coletiva” ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 246).

limitando-se a alguns pontos de conexão que, embora relevantes, estão longe de esgotar os problemas de complementariedade entre as modalidades de tutelas jurisdicionais.

O dispositivo mais importante nessa segunda frente é o parágrafo único do art. 6º, que determina que a ação coletiva presume-se representativa da controvérsia e deve ser escolhida, se necessário conjuntamente com ações individuais, para a definição de tese no julgamento de casos repetitivos¹². Em termos práticos, ao estabelecer um critério de preferência procedimental em favor da ação coletiva na formação do caso piloto, o projeto cria uma regra de coordenação que evita que, por exemplo, o IRDR ou os recursos repetitivos sejam julgados a partir de processos individuais quando há ação coletiva pendente sobre o mesmo substrato fático-jurídico. É a resposta normativa mais direta ao problema de coordenação entre as duas modalidades, e representa o principal ponto de articulação entre tutela coletiva e litigância repetitiva em todo o projeto.

Outro ponto de conexão, de natureza mais operacional, encontra-se no art. 43, § 2º, que admite que convenções processuais celebradas no âmbito da ação coletiva possam tomar a forma de protocolos coletivos para a gestão de acervos processuais de litigantes habituais. Esse dispositivo cria uma ponte institucional entre a tutela coletiva e o fenômeno da litigância repetitiva: o acordo coletivo passa a produzir efeitos sobre a organização de múltiplos processos repetitivos, funcionando como mecanismo de racionalização sistêmica externo ao IRDR e complementar a ele.

Há ainda dois dispositivos que, embora não tratem diretamente da relação entre tutela coletiva e litigância repetitiva, criam zonas de confluência funcional entre os três modelos. O art. 32, § 7º, autoriza o juiz a adequar o modo de proteção do bem jurídico na fase de cumprimento ou execução da sentença coletiva, ajustando-a a alterações fáticas supervenientes, inclusive quando o ente público promover políticas públicas que se revelem mais adequadas do que as determinadas na decisão. Essa flexibilidade estrutural

¹² “Essa interação promovida pela reforma legislativa proposta para modernizar o processo coletivo com a jurisprudência dialoga formalmente com a teoria brasileira do *stare decisis*, mormente porque o art. 6º, § 1º, do PLS 1.641/2021 estabelece a regra legal de que a ação coletiva presume-se representativa da controvérsia, devendo ser escolhida, se necessário, conjuntamente com outras ações individuais, para a definição de tese no julgamento de casos repetitivos” BATISTA, Fernando Natal. Há prejudicialidade entre as pretensões individuais e as coletivas? O tratamento dado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e pelo Projeto de Lei Substitutivo 1.641/2021. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 420, 2022. DOI: 10.12957/redp.2022.63958. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/63958>. Acesso em: 13 maio 2026.

conecta a tutela coletiva com a racionalidade dos precedentes obrigatórios: à medida que as Cortes de Sobreposição consolidam teses sobre o direito material subjacente, a decisão coletiva pode ser ajustada para se conformar ao padrão interpretativo fixado, criando um canal de influência recíproca entre os dois subsistemas. No mesmo sentido, o art. 26, § 5º, ao permitir que a sentença coletiva determine a alteração em estruturas institucionais públicas ou privadas e a correção do estado de fato de violação sistemática de direitos, habilita o processo coletivo a produzir decisões de natureza estrutural que, por sua envergadura e complexidade, tendem a dialogar com as teses fixadas em julgamentos repetitivos — especialmente nos domínios do direito à saúde, à educação e ao meio ambiente.

2.1.3. Avaliação Conclusiva

O PLS 1.641/2021 constrói um sistema razoavelmente coerente de integração entre a lide individual e a tutela coletiva, especialmente por meio da suspensão automática dos processos individuais após o saneamento coletivo, do regime de aproveitamento assimétrico da coisa julgada e do mecanismo de conversão modal da ação individual. Esses dispositivos, tomados em conjunto, reduzem significativamente o risco de decisões contraditórias entre as duas modalidades e oferecem ao jurisdicionado individual um caminho claro de acesso aos benefícios da tutela coletiva.

A integração entre tutela coletiva e litigância repetitiva, contudo, permanece incipiente. O projeto se limita, essencialmente, a estabelecer a preferência da ação coletiva como caso piloto e a admitir protocolos processuais coletivos para a gestão da litigiosidade repetitiva, sem disciplinar, por exemplo, os efeitos da fixação de tese repetitiva sobre ações coletivas pendentes, nem o inverso. Essa lacuna confirma o diagnóstico de que o hiato normativo mais grave do sistema processual brasileiro — aquele que separa a tutela coletiva da litigância repetitiva — permanece em aberto, aguardando endereçamento pelo anteprojeto do processo estrutural em elaboração no Senado Federal.

2.2. O Anteprojeto do Processo Estrutural e a Integração Normativa entre as Modalidades de Tutela

Antes de identificar os dispositivos de integração normativa presentes no anteprojeto do processo estrutural, é necessário compreender a posição que ele ocupa na arquitetura processual brasileira. O art. 1º, § 1º, ao caracterizar os problemas estruturais como aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, define o processo estrutural por residualidade qualificada: ele intervém precisamente onde as outras modalidades falharam ou se mostram insuficientes. Essa definição não é apenas conceitual – ela é o pressuposto lógico de toda a integração normativa que o anteprojeto busca construir, pois reconhece implicitamente que os três modelos de tutela coexistem no ordenamento e que suas fronteiras precisam ser ativamente gerenciadas – isso é importantíssimo.

2.2.1. A Interação entre a Lide Individual e o Processo Estrutural

O dispositivo de maior relevância para a integração entre a lide individual e o processo estrutural encontra-se no art. 5º, § 6º, que determina que, se o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário identificarem a natureza estrutural de um litígio em processos individuais, deverão oficialar o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros legitimados para que, se for o caso, promovam a propositura da ação estrutural correspondente. A interação aqui é de natureza qualitativamente distinta de tudo que o PLS 1.641/2021 contempla: não se trata de suspender o processo individual, convertê-lo em coletivo ou aproveitar seus efeitos por meio da coisa julgada, mas de utilizá-lo como sinal diagnóstico de uma disfunção sistêmica subjacente que demanda resposta estrutural autônoma. O processo individual funciona, assim, como “gatilho institucional” para a deflagração do processo estrutural, sem ser por ele absorvido ou extinto.

Essa lógica é especialmente relevante para o problema da fragmentação normativa-sistêmica que identificamos, pois o parecer reconhece que a litigância individual repetitiva pode ser sintoma de uma violação estrutural que só o processo estrutural é capaz de enfrentar de forma adequada e definitiva. O mecanismo cria, portanto, um canal de comunicação ascendente — do individual para o estrutural — que o ordenamento até então não disciplinava de forma expressa. A inovação é institucional tanto quanto processual: ao envolver o Centro de Inteligência do Poder Judiciário como agente capaz de identificar o padrão estrutural nos processos individuais, o anteprojeto

reconhece que a coordenação entre as modalidades de tutela não pode depender exclusivamente da iniciativa das partes ou do acaso da distribuição processual.

Esse mecanismo de comunicação ascendente é complementado pelo inciso X do art. 8º, que prevê, entre as técnicas processuais aplicáveis ao processo estrutural, a possibilidade de o juiz comunicar, de ofício ou a requerimento das partes, os juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do conflito. A interação aqui é de coordenação descendente: o processo estrutural irradia efeitos organizadores sobre os processos individuais paralelos, sem impor sua suspensão de forma automática, mas criando um canal formal de diálogo interprocessual. Combinados, o § 6º do art. 5º e o inciso X do art. 8º formam um sistema de comunicação bidirecional entre o processo individual e o estrutural: o individual pode provocar o estrutural, e o estrutural pode organizar o individual. É o esboço de uma arquitetura de coordenação que o ordenamento processual anterior simplesmente não possuía.

2.2.2. A Interação entre a Tutela Coletiva e o Processo Estrutural

A interação mais fundamental entre o processo estrutural e a tutela coletiva está inscrita na própria definição do primeiro. O § 1º do art. 1º estabelece que os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, o que significa que o processo estrutural não substitui a tutela coletiva — ele a pressupõe e a complementa nos casos em que ela se revela insuficiente. Ao mesmo tempo, o § 2º determina que o processo estrutural se rege pelas disposições da Lei nº 7.347/1985 e supletiva e subsidiariamente pelo Código de Processo Civil. A ação civil pública é, portanto, o veículo processual do processo estrutural, e a tutela coletiva é seu substrato normativo de base. A interação é de continuidade qualificada: o processo estrutural é uma forma especializada de tutela coletiva, não uma modalidade autônoma paralela a ela, e essa continuidade tem consequências práticas relevantes para a integração do sistema.

A relação de continuidade estabelecida nos parágrafos do art. 1º se desdobra em mecanismos mais específicos ao longo do anteprojeto. O § 2º do art. 3º determina que

processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir diretamente na solução de outro processo estrutural serão reunidos perante o juízo prevento com competência material para todas as causas. A interação aqui é de unificação processual forçada: quando um processo estrutural e um processo coletivo versam sobre o mesmo substrato ou quando a solução de um interfere diretamente na do outro, a lei determina sua reunião, eliminando o risco de decisões contraditórias. Esse dispositivo responde, pelo menos parcialmente, a um dos problemas centrais identificados no texto de referência: o paralelismo de processos sobre o mesmo substrato fático-jurídico, que compromete a isonomia entre jurisdicionados em situações análogas e corrói a credibilidade do Poder Judiciário.

O inciso XI do art. 8º amplia esse mecanismo de integração ao prever que o juiz do processo estrutural pode adotar medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia. Esse dispositivo complementa o inciso X ao ampliar a natureza do instrumento de integração: não se trata apenas de comunicar outros juízes, mas de estabelecer mecanismos ativos de cooperação que abranjam tanto a dimensão judicial quanto a institucional. A interação entre o processo estrutural e a tutela coletiva se dá, aqui, pela via da gestão compartilhada do passivo processual relacionado ao mesmo litígio de base, com a cooperação funcionando como instrumento de racionalização sistêmica.

O art. 14, por sua vez, estabelece uma norma de abertura que tem impacto direto e duradouro na relação entre processo estrutural e tutela coletiva. Ao determinar que as técnicas processuais do processo estrutural se aplicam, no que forem compatíveis e adequadas, a processos que cuidem de questões de natureza similar, e ao permitir que técnicas de outros procedimentos especiais se apliquem ao processo estrutural quando compatíveis, o anteprojeto cria um regime de permeabilidade recíproca entre as modalidades. Na prática, isso significa que técnicas desenvolvidas especificamente para o processo estrutural – como o plano de atuação com metas, indicadores e cronogramas, o monitoramento progressivo e a revisibilidade das decisões em razão de fatos supervenientes – podem ser incorporadas às ações civis públicas convencionais quando o caso assim recomendar. A integração é de natureza técnico-procedimental, funcionando como uma ponte normativa que permite o trânsito de instrumentos entre os dois

subsistemas e evita que a distinção formal entre as modalidades se converta em barreira à efetividade.

2.2.3. A Lacuna na Integração entre o Processo Estrutural e a Litigância Repetitiva

A análise do anteprojeto revela, contudo, que a integração entre o processo estrutural e a litigância repetitiva permanece como a principal lacuna normativa. O texto não contém qualquer dispositivo que discipline os efeitos da fixação de tese repetitiva sobre um processo estrutural em curso, nem os efeitos de uma decisão estrutural sobre o julgamento de casos repetitivos que versem sobre o mesmo direito material subjacente. Tampouco há regra sobre o que ocorre quando o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e um processo estrutural tramitam simultaneamente sobre a mesma questão jurídica: qual prevalece? Qual deve ser suspenso? Como se coordenam os efeitos de suas respectivas decisões? O anteprojeto é silente sobre todas essas perguntas.

Neste ponto, cabe apenas destacar que o inciso X do art. 8º, ao mencionar genericamente a comunicação a juízes responsáveis por processos individuais e coletivos, poderia, numa interpretação extensiva, alcançar os órgãos que conduzem julgamentos repetitivos. Mas essa leitura – nossa – é forçada e manifestamente insuficiente para resolver os complexos problemas de coordenação que surgem quando uma tese repetitiva fixada pelas Cortes de Sobreposição conflita com as medidas de reestruturação institucional determinadas em processo estrutural.

2.2.4. Avaliação Conclusiva

O anteprojeto do processo estrutural avança de forma significativa na integração entre a lide individual e o processo estrutural, especialmente por meio do mecanismo de comunicação previsto no § 6º do art. 5º, que transforma o processo individual em instrumento de diagnóstico institucional capaz de deflagrar uma resposta estrutural, e do inciso X do art. 8º, que cria um canal formal de coordenação descendente do estrutural sobre o individual. A integração com a tutela coletiva é ainda mais robusta, dado que o processo estrutural foi concebido como uma especialização da ação civil pública, e os arts. 3º, § 2º, 8º, XI, e 14 reforçam essa continuidade com mecanismos de reunião processual, cooperação ativa e permeabilidade técnica recíproca.

O anteprojeto avança com solidez nos dois primeiros eixos de integração, mas guarda silêncio sobre a coordenação com a litigância repetitiva, lacuna que os dois projetos, tomados em conjunto, ainda não foram capazes de suprir.

CONCLUSÃO.

O percurso analítico trilhado ao longo deste artigo permite formular, com precisão, o diagnóstico central que motivou a investigação: o sistema processual civil brasileiro, ao reconhecer três modalidades de tutela jurisdicional – a individual, a coletiva e a repetitiva, construiu uma arquitetura de respostas ao fenômeno da litigiosidade em massa que permanece sistematicamente incompleta enquanto não se estabelecerem, em nível normativo, as “pontes” que permitam a essas modalidades dialogar, coordenar-se e mutuamente potencializar seus efeitos.

A tese central deste artigo foi demonstrada em dois movimentos complementares.

No primeiro, examinou-se a lógica interna da arquitetura tripartite do CPC/2015 e identificou-se que a efetividade do sistema não depende apenas da existência de cada modalidade em separado, mas da qualidade da integração normativa entre elas – integração que segue uma sequência lógica de escalonamento: do individual ao coletivo-estrutural, e do coletivo-estrutural ao repetitivo. No segundo movimento, analisaram-se os dois projetos legislativos em tramitação: o PLS 1.641/2021 e o anteprojeto de lei do processo estrutural elaborado pela Comissão de Juristas do Senado Federal, como respostas concretas e parciais a esse desafio de integração.

O balanço dessas respostas é, simultaneamente, promissor e, ainda, incompleto.

É promissor porque ambos os projetos avançam de forma relevante no eixo vertical da integração – aquele que articula a lide individual com a tutela coletiva e o processo estrutural. O PLS 1.641/2021 constrói um sistema coerente de coexistência regulada, subordinação coordenada, aproveitamento assimétrico da coisa julgada e transição modal entre o processo individual e o processo coletivo. Por sua vez, o anteprojeto do processo estrutural avança ainda mais ao instituir um mecanismo inédito de comunicação bidirecional entre o processo individual e o estrutural: o individual como gatilho diagnóstico para o estrutural, e o estrutural como agente organizador do individual. Esses dispositivos não são apenas inovações processuais, são o

reconhecimento normativo de que a lide individual e a tutela coletiva-estrutural são dimensões de um mesmo fenômeno jurídico e social, e que tratá-las em compartimentos estanques é uma disfunção que o ordenamento processual não pode mais tolerar.

O balanço, todavia, é incompleto porque ambos os projetos são silentes sobre o eixo horizontal da integração: aquele que deveria articular a tutela coletiva e o processo estrutural com a litigância repetitiva. Nenhum dos dois textos legislativos analisados disciplina o que ocorre quando um IRDR e uma ação civil pública tramitam simultaneamente sobre a mesma questão jurídica de fundo. Nenhum estabelece regras claras de prevalência, suspensão recíproca ou aproveitamento mútuo entre a tese repetitiva fixada pelas Cortes de Sobreposição e a decisão coletiva ou estrutural que versa sobre o mesmo substrato fático-jurídico. Nenhum garante a participação institucionalizada dos legitimados coletivos nos procedimentos de formação de precedentes repetitivos, privando esses julgamentos da perspectiva transindividual que os titulares individuais, isoladamente, não são capazes de expressar.

Esboçam-se, como agenda mínima para o enfrentamento dessa lacuna, três frentes normativas que merecem reflexão da doutrina e do legislador. Primeiro, a previsão de regra expressa de prevalência (ou suspensão recíproca) entre ação civil pública e procedimento repetitivo (IRDR ou recurso repetitivo) que versem sobre a mesma questão jurídica de fundo, com critérios objetivos para a definição de qual processo deve operar como caso piloto. Segundo, a disciplina dos efeitos cruzados entre tese repetitiva e decisão coletiva ou estrutural, com regra clara de aproveitamento dos resultados de um sistema pelo outro, de modo a evitar decisões contraditórias e a maximizar o rendimento sistêmico de cada procedimento. Terceiro, a institucionalização obrigatória da participação dos legitimados coletivos nos procedimentos de formação de teses repetitivas que tenham dimensão transindividual, assegurando que o julgamento abstrato não se aliene das perspectivas que a tutela coletiva, por sua natureza, é capaz de articular.

Em conclusão, tomados conjuntamente, os dois projetos legislativos avançam mais na vertical: na relação entre o individual e o coletivo-estrutural – do que na horizontal: na relação entre o coletivo-estrutural e o repetitivo. Esse hiato remanescente confirma que a integração plena da arquitetura processual tripartite brasileira ainda aguarda uma solução normativa que nenhum dos dois projetos, individualmente ou em

conjunto, foi capaz de oferecer de forma completa, e que constitui, portanto, o desafio central que a doutrina processual deve enfrentar com rigor e coerência sistêmica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2021.

BATISTA, Fernando Natal. **A questão da arguição de inconstitucionalidade no recurso especial e a legitimação do STJ no exercício da jurisdição constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

BATISTA, Fernando Natal. **A relevância da questão federal e a reconfiguração do Superior Tribunal de Justiça como Corte de Precedentes**. Londrina: Editora Thoth, 2024.

BATISTA, Fernando Natal. Breves Considerações sobre o Processo Estrutural à Luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e das Proposições Previstas no PLS 1.641/2021. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 16–33, 2022. DOI: 10.34280/annep/2022.v3i1.100. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/100>. Acesso em: 13 maio 2026.

BATISTA, Fernando Natal. Há prejudicialidade entre as pretensões individuais e as coletivas? O tratamento dado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e pelo Projeto de Lei Substitutivo 1.641/2021. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2022. DOI: 10.12957/redp.2022.63958. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/63958>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.641, de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Autor: Deputado Paulo Teixeira (PT/SP). Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **CJPRESTR – Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 14 maio 2026.

CAMBI, Eduardo. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, volume 295, ano 44, p. 55-84. São Paulo: Revista dos Tribunais, setembro 2019.

FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, vol. 93, n. 1, nov. /1979. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu>. Acesso em: 01 dez. 2021.

GIDI, Antonio. **A *class action* como instrumento de tutela coletiva de direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

Técnicas estruturais em controle concentrado: a ADO 25 como precursora silenciosa da consensualidade federativa no STF

Gisele Mazzoni Welsch¹

Manassés Lopes da Silva²

Sumário: Introdução. 1 O litígio estrutural. 1.1 Conceito, características essenciais e características típicas. 1.2 A ADO 25 sob o filtro do conceito: o que se confirma e o que falta. 2 A ADO 25 e as técnicas de solução de conflito aplicadas pelo STF. 2.1 Fixação de prazo e consequência subsidiária para a omissão. 2.2 Delegação funcional ao TCU mediante juízo de capacidades institucionais. 2.3 Audiência de conciliação em controle concentrado e o pensamento do possível no federalismo cooperativo. 2.4 Homologação judicial de acordo e absorção pela Lei Complementar nº 176/2020. 2.5 Provimentos em cascata e monitoramento prospectivo. 3 Análise crítica do caso escolhido. 3.1 Função precursora. 3.2 Limites e pontos negativos. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O artigo investiga se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25, julgada em 2016 pelo Supremo Tribunal Federal e desdobrada na decisão de homologação de acordo em 2020, pode ser caracterizada como processo estrutural. A partir da teoria de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira sobre os elementos essenciais e típicos do processo estrutural, examina-se a controvérsia federativa relativa à compensação aos Estados pelas perdas de arrecadação de ICMS decorrentes das desonerações sobre exportações, prevista no art. 91 do ADCT. A hipótese sustentada é que a ADO 25 não constitui processo estrutural no sentido próprio adotado pela doutrina especializada e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal, mas mobilizou, em controle concentrado de constitucionalidade, cinco técnicas decisórias que viriam a consolidar-se como traços procedimentais centrais da jurisprudência estrutural posterior do tribunal: a fixação de prazo

¹ Pós-doutora pela Universidade de Heidelberg - Alemanha. Mestre e Doutora em Teoria da Jurisdição e Processo pela PUCRS. Advogada com atuação nos tribunais superiores. Professora da pós-graduação “*stricto sensu*” e “*lato sensu*” do IDP Brasília. E-mail: gisele@welschmedeiros.com.br.

² Manassés Lopes da Silva é advogado e professor universitário. Especialista em Direito Processual Civil pelo IDP - Brasília. Membro do Instituto de Recursos nos Tribunais Superiores e aluno do LLM do IDP em Recursos e Processos nos Tribunais Superiores.

com consequência subsidiária, a delegação funcional a órgão técnico mediante juízo de capacidades institucionais, a audiência de conciliação em matéria objetiva, a homologação judicial de acordo e a sucessão de provimentos em cascata. Comparando o caso com a Suspensão de Liminar 1.696, com a ADPF 760 julgada conjuntamente com a ADO 54, e com a ADPF 347, demonstra-se que a ADO 25 operou como precursora silenciosa de procedimentos hoje institucionalizados.

Palavras-chave: Processo estrutural; ADO 25; controle concentrado de constitucionalidade; capacidades institucionais; autocomposição.

Abstract:

This paper investigates whether Direct Action of Unconstitutionality by Omission No. 25, ruled by the Brazilian Supreme Court in 2016 and developed in the homologation of the agreement in 2020, can be characterized as a structural process. Based on the theory of Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. and Rafael Alexandria de Oliveira on the essential and typical elements of the structural process, the federative controversy regarding compensation to the States for ICMS revenue losses arising from export exemptions, foreseen in Article 91 of the Transitory Constitutional Provisions Act, is examined. The hypothesis is that ADO 25 does not constitute a structural process in the proper sense adopted by specialized doctrine and by the Court's Center for Structural and Complex Processes, but mobilized, in concentrated constitutional review, five decisional techniques that would consolidate as core procedural traits of the Court's subsequent structural jurisprudence: the setting of a deadline with subsidiary consequence, the functional delegation to a technical body under an institutional capacity assessment, the conciliation hearing in objective matters, the judicial homologation of agreement, and the succession of cascading orders. Comparing the case with Suspension of Injunction 1.696, with ADPF 760 ruled jointly with ADO 54, and with ADPF 347, it is shown that ADO 25 operated as a silent precursor to currently institutionalized procedures, situating itself in a continuum of atypical structurality.

Keywords: Structural process; ADO 25; concentrated constitutional review; institutional capacities; autocomposition.

INTRODUÇÃO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, ajuizada pelo Estado do Pará em face do Congresso Nacional, ocupa posição singular na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). O caso reuniu, em torno de uma omissão legislativa relativa ao art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dezesseis Estados como *amici curiae*, a Advocacia-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional de Política Fazendária e, mais tarde, o próprio Plenário do Supremo na função inédita de homologar de um acordo federativo.

O trajeto institucional do caso configura um arranjo decisório atípico. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal declarou a mora do Congresso Nacional, fixou prazo de doze meses para a edição da lei complementar e, subsidiariamente, atribuiu ao Tribunal de Contas da União a formulação dos critérios de repasse caso a lei não fosse editada. Vencido o prazo sem cumprimento, o caso entrou em fase de execução, com sucessivas prorrogações monocráticas referendadas pelo Plenário entre 2018 e 2020. Em maio de 2020, após audiência de conciliação inédita em controle concentrado de constitucionalidade, o tribunal homologou acordo celebrado entre União, Estados e Distrito Federal. Em dezembro do mesmo ano, foi editada a Lei Complementar nº 176, com conteúdo substancialmente idêntico ao acordo. Em março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109 encerrou o regime original ao revogar o próprio art. 91 do ADCT.

Dada a atipicidade do caso, o presente artigo investiga, à luz da teoria do processo estrutural, em que medida a ADO 25 pode ou não ser caracterizada como caso estrutural. A pergunta tem relevância dupla. Primeiro, porque o Supremo Tribunal Federal, por meio do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos criado em 2023, sistematizou recentemente um repertório de sete precedentes paradigmáticos como casos estruturais, e a ADO 25 não compõe esse rol.³

Segundo, porque o caso reúne traços que a doutrina especializada associa à estruturalidade (policentrismo, complexidade técnica, atuação coordenadora do tribunal,

³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025. A obra sistematiza sete precedentes paradigmáticos: ADPF 347, ADPF 635, ADPF 709, ADPF 991, SL 1.696, ADPF 760 (julgada conjuntamente com a ADO 54) e ADPF 743.

consensualidade procedimental) sem, no entanto, apresentar a violação massiva de direitos fundamentais que constitui marca material desse tipo de litígio.

A hipótese de trabalho é a seguinte. A ADO 25 não é processo estrutural no sentido próprio que a doutrina e a sistematização institucional do Supremo Tribunal Federal atribuem à categoria. Mas mobilizou, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, cinco técnicas decisórias que viriam a consolidar-se como núcleo procedimental da jurisprudência estrutural posterior do tribunal: a fixação de prazo com consequência subsidiária para a omissão; a delegação funcional a órgão técnico mediante juízo de capacidades institucionais; a audiência de conciliação em matéria objetiva; a homologação judicial de acordo entre entes públicos; e a sucessão de provimentos em cascata.

Sustenta-se, portanto, que a ADO 25 ocupa posição precursora em um *continuum* de estruturalidade atípica, antecipando, em controle concentrado, técnicas que se institucionalizariam nas ações de descumprimento de preceito fundamental e nos demais instrumentos posteriormente reconhecidos como estruturais.

A justificativa do estudo decorre menos do interesse histórico do caso, afinal, a discussão original sobre o art. 91 do ADCT foi superada pela edição da Lei Complementar nº 176/2020 e pela posterior revogação do dispositivo, e mais do interesse técnico e teórico.

A ADO 25 funciona como laboratório procedimental em que se experimentaram, dentro do controle concentrado, soluções até então reservadas à jurisdição comum e às ações coletivas. Compreender como essas técnicas migraram e em que medida elas se mantiveram em casos posteriores é tarefa que ajuda a delinear os contornos atuais do processo estrutural brasileiro e os limites do controle concentrado de constitucionalidade.

A metodologia adotada é a do estudo de caso, com análise documental do acórdão da ADO 25 e da decisão proferida em sua questão de ordem, articulada com a análise comparativa de outros precedentes do Supremo Tribunal Federal, em especial a Suspensão de Liminar nº 1.696, a ADPF nº 760 julgada conjuntamente com a ADO nº 54 e a ADPF nº 347. O referencial teórico mobilizado é a teoria do processo estrutural na formulação de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, complementada pelas contribuições de Sérgio Cruz Arenhart, Edilson Vitorelli e Marco Félix Jobim, e pela literatura sobre capacidades institucionais na recepção brasileira de Cass Sunstein e Adrian Vermeule.

O texto se organiza em três seções. A primeira reconstrói a teoria do litígio estrutural e aplica os critérios ao caso da ADO 25, identificando o que se confirma e o que falta para a

caracterização típica. A segunda isola e examina, individualmente, as técnicas estruturais de solução de conflito aplicadas pelo Supremo Tribunal Federal na condução do caso, comparando-as com precedentes posteriores. A terceira oferece análise crítica do caso, registrando função precursora, limites e a leitura final do continuum de estruturalidade.

1 O LITÍGIO ESTRUTURAL

1.1 Conceito, características essenciais e características típicas

A teoria do processo estrutural ingressa no debate brasileiro pela via comparada. Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira atribuem sua origem ao caso *Brown v. Board of Education* e, mais precisamente, ao desdobramento conhecido como Brown II, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 1955.

Nas décadas subsequentes, o instituto migrou para diversas jurisdições do chamado Sul Global (África do Sul, Argentina, Colômbia, Índia, Peru), adquirindo, em cada uma, contornos próprios. No Brasil, o ingresso doutrinário ocorre por meio de Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim, em obra coletiva, e ganha sistematização teórica mais ampla na formulação de Didier, Zaneti e Oliveira.⁴

A definição de processo estrutural pode ser sintetizada em três elementos: objeto, objetivo e técnica de condução. O objeto é o estado de coisas que causa grave, sistemática e crônica violação de direitos fundamentais de uma coletividade. Há consenso quanto à gravidade da violação, mas múltiplos caminhos possíveis para solucioná-la. O objetivo é a transformação gradual do estado de coisas em desconformidade com a Constituição, com vistas à proteção concreta e adequada dos direitos violados. A técnica de condução, finalmente, é caracterizada pela existência de duas fases procedimentais (diagnóstico e implementação), pela flexibilidade intrínseca do procedimento, pela consensualidade entre os atores envolvidos e pelo monitoramento contínuo da execução da decisão.⁵

⁴DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020, p. 102.

⁵BRASIL, Processos estruturais, op. cit., p. 9-11.

Didier, Zaneti e Oliveira propõem uma distinção que se mostra particularmente útil para a análise aqui empreendida: a distinção entre características essenciais e características típicas, mas não essenciais, do processo estrutural.

Em linhas gerais, as características essenciais são o problema estrutural, a implementação de um estado ideal de coisas, o procedimento bifásico flexível e a consensualidade.

As características típicas, mas dispensáveis, são a complexidade (entendida como pluralidade de soluções possíveis) e a coletividade. Cuida-se de um conceito aberto, o que permite que casos de demanda formalmente individual, mas com efeitos coletivos, sejam tratados como estruturais, do mesmo modo em que admite que casos complexos não necessariamente o sejam.⁶

Sérgio Cruz Arenhart, por sua vez, agrega à noção a ideia de provimentos em cascata. Ou seja, é comum em processos estruturais a prolação de uma primeira decisão de feição principiológica, que fixa em linhas gerais as diretrizes para a tutela do direito, à qual se seguem outras decisões para a solução de problemas pontuais surgidos na implementação da decisão-núcleo. A formulação tem aplicação direta ao caso aqui examinado, como se verá adiante.⁷

Edilson Vitorelli, sublinha a noção de litígio coletivo estrutural como aquela em que o estado de desconformidade não é episódico, mas continuado, e em que a resposta judicial não se exaure na decisão de mérito, mas se prolonga em uma fase de implementação tutelada pelo próprio juízo.

A doutrina, em síntese, converge para alguns critérios. O processo estrutural pressupõe um problema estruturado, caracterizado por violação massiva, sistêmica e crônica de direitos fundamentais; envolve a fixação judicial de um estado ideal de coisas a ser progressivamente alcançado; opera por um procedimento bifásico em que a decisão principal define metas e a fase subsequente implementa medidas; admite e demanda consensualidade entre os múltiplos atores envolvidos; e pressupõe monitoramento jurisdicional contínuo, com a possibilidade de provimentos em cascata. São esses os parâmetros mobilizados na análise da próxima subseção.

1.2 A ADO 25 sob o filtro do conceito: o que se confirma e o que falta

⁶DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 105-108.

⁷ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, São Paulo, v. 225, ano 38, p. 389-410, 2013, p. 400.

O caso da ADO 25 tem origem em controvérsia federativa de longa data. A Emenda Constitucional nº 42, de 2003, introduziu o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em resposta ao quadro de desonerações do ICMS sobre exportações implantado pela Lei Complementar nº 87, de 1996, a chamada Lei Kandir. O *caput* do dispositivo previa que a União entregaria aos Estados e ao Distrito Federal montante a ser definido em lei complementar, com critérios, prazos e condições nela determinados, observados parâmetros relacionados às exportações de produtos primários e semielaborados, à relação entre exportações e importações, aos créditos decorrentes de aquisições para o ativo permanente e à manutenção do crédito do imposto. O § 3º estabelecia regra transitória, de modo que enquanto não editada a lei complementar, permaneceria vigente o sistema de entrega previsto no art. 31 e Anexo da própria Lei Kandir, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 2002.

A lei complementar não foi editada. O regime transitório, projetado como medida supletiva, perpetuou-se por décadas. O Estado do Pará ajuizou, em 2013, a ADO 25, com pedido de declaração de mora do Congresso Nacional e de fixação de prazo para a edição do ato normativo. Habilitaram-se como *amici curiae* quinze outros Estados e o Distrito Federal, além da OAB-Pará.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento conduzido pelo Min. Gilmar Mendes, em 30 de novembro de 2016, declarou procedente a ação. Reconheceu a mora do Congresso Nacional, fixou prazo de doze meses para a edição da lei complementar e estabeleceu consequência subsidiária. Logo, se ultrapassado o prazo, caberia ao Tribunal de Contas da União, enquanto não editada a lei, fixar o valor total a ser anualmente transferido aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios do próprio art. 91 do ADCT, e calcular o valor das quotas devidas, levando em conta os entendimentos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.⁸

A história da execução do julgado é, por si só, ilustrativa da atipicidade do caso. A União requereu o desarquivamento da ADO e a prorrogação do prazo. O Min. Gilmar Mendes deferiu, monocraticamente, prorrogação por doze meses a partir de 21 de fevereiro de 2019, *ad referendum* do Plenário.

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, j. em 30.11.2016, DJe 18.08.2017.

Posteriormente, alguns Estados manifestaram interesse em compor consensualmente o litígio. A União aderiu. O relator designou audiência de tentativa de conciliação, uma providência inédita em controle concentrado de constitucionalidade, e instalou comissão especial para formulação de proposta de solução. Sucederam-se reuniões e nova prorrogação de prazo, por mais noventa dias. Em maio de 2020, as partes chegaram a um acordo. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 20 de maio de 2020, referendou as prorrogações monocráticas e homologou o acordo, determinando seu encaminhamento ao Congresso Nacional.⁹

Em dezembro de 2020, foi editada a Lei Complementar nº 176, cujo conteúdo substancialmente reproduz o acordo homologado¹⁰. Em março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109 revogou o próprio art. 91 do ADCT¹¹.

Pelo exposto, pode-se afirmar que estaríamos diante de um litígio estrutural nos moldes desenhados pela doutrina?

Se pensarmos nos elementos que confirmam a presença de um litígio estrutural, há policentrismo evidente, uma vez que o litígio envolve dois polos federativos (União, de um lado; vinte e seis Estados e o Distrito Federal, de outro), duas instituições autônomas (TCU e Confaz), um Poder ausente do polo passivo formal, mas central no objeto da ação (Congresso Nacional), e um conjunto de interesses econômicos e fiscais que se cruzam de modo irreconciliável a partir de uma lógica binária.

Há complexidade técnica, porquanto a definição de critérios de compensação federativa exige domínio simultâneo de matéria orçamentária, contábil e fiscal, em escala continental. Há atuação coordenadora do tribunal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não decidiu adjudicatoriamente a regra de compensação, mas estruturou um caminho institucional para que a regra fosse produzida, com prazo, consequência subsidiária, abertura conciliatória e homologação final. E, por fim, há consensualidade procedimental, considerando o acordo entre União e Estados, homologado pela Corte, é a expressão mais clara desse traço.

Contudo, há ausência de elementos materiais centrais ao conceito doutrinário.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 QO/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, j. em 20.05.2020.

¹⁰BRASIL. Lei Complementar nº 176, de 29 de dezembro de 2020.

¹¹BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, art. 7º (revogação do art. 91 do ADCT).

O caso não representa violação massiva de direitos fundamentais individualizáveis. A controvérsia é federativa, fiscal e institucional, mas não envolve diretamente direitos de coletividades vulneráveis no sentido em que envolvem a ADPF 347 (presos), a ADPF 635 (vítimas da letalidade policial), a ADPF 709 (povos indígenas) ou a ADPF 760 (populações afetadas pelo desmatamento).

Os interesses em jogo, na ADO 25, são institucionais e estão representados por entes públicos com capacidade jurídica de autodeterminação. Não há, portanto, um estado de coisas inconstitucional no sentido material da expressão. Falta, ainda, fase prolongada de monitoramento da implementação, uma vez que, após a edição da Lei Complementar nº 176/2020 e a revogação do art. 91 do ADCT pela Emenda Constitucional nº 109/2021, o caso encerra-se sem que o tribunal mantenha atividade jurisdicional residual sobre a execução do acordo.

Como exposto, a ADO 25 não é processo estrutural típico, uma vez que falta-lhe a violação massiva de direitos fundamentais e a fase de monitoramento e implementação da decisão estrutural, que constituem o núcleo material do conceito. Todavia, deve-se considerar que a ADO 25 mobilizou técnicas que a doutrina e a jurisprudência posterior do Supremo Tribunal Federal passariam a reconhecer como traços procedimentais do processo estrutural.

2 A ADO 25 E AS TÉCNICAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO APLICADAS PELO STF

Neste tópico, pretende-se expor as cinco técnicas decisórias aplicadas pelo Supremo Tribunal Federal na condução da ADO 25. O propósito é demonstrar que essas técnicas, embora aplicadas em um caso atípico, foram utilizadas como uma espécie de precedentes que o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece como estruturais, situando a ADO 25 em posição precursora.

2.1 Fixação de prazo e consequência subsidiária para a omissão

A primeira técnica aplicada na ADO 25 é a fixação judicial de prazo ao Poder Legislativo, acompanhada da estipulação de consequência subsidiária para a hipótese de inércia. O voto do Min. Gilmar Mendes desenvolve, na esteira de discussão doutrinária e jurisprudencial anterior, a noção de que a omissão constitucional pode ser enfrentada com

instrumentos procedimentais mais robustos do que a mera comunicação ao Poder competente prevista no art. 103, § 2º, da Constituição.^{12 13}

O ministro recupera, nesse ponto, a trajetória do próprio tribunal. Reconhece que a Constituinte partiu de uma concepção quase naturalista da omissão, supondo que a declaração judicial seria suficiente para deflagrar o processo legislativo. A experiência do tribunal, desde o Mandado de Injunção 107, revelou a inocuidade do simples apelo. A partir do reconhecimento da omissão parcial e do problema da inércia deliberada, foi-se construindo um repertório de respostas mais ativas, a exemplo da fixação de prazo, com consequência subsidiária, é a forma mais desenvolvida desse repertório.

O Min. Ricardo Lewandowski, no debate, registrou que o prazo fixado tinha característica imprópria, funcionando como balizamento temporal a partir do qual o tribunal passaria a dar consequência. A formulação é precisa: o prazo, na ADO 25, não constituía obrigação de elaboração da norma para o Congresso Nacional, mas marco a partir do qual se autorizava a atuação subsidiária do TCU. Trata-se de figura próxima à do prazo razoável de implementação típico das decisões estruturais, ainda que aqui mobilizada em sede de controle concentrado de constitucionalidade.¹⁴

A técnica reaparece, com adaptações, em casos posteriores hoje reconhecidos como estruturais. Na ADPF 760, julgada conjuntamente com a ADO 54, o Supremo Tribunal Federal determinou à União a apresentação de plano de execução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal no prazo de sessenta dias, com cronograma, metas, objetivos e indicadores¹⁵. Na ADPF 347, em decisão de outubro de 2023, determinou-se a elaboração de plano de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional no sistema

¹²BRASIL, ADO 25/DF, voto do Min. Gilmar Mendes, p. 22 e seguintes. O ministro retoma a inadequação do tratamento naturalista da omissão consagrado a partir do Mandado de Injunção 107 e a necessidade de respostas procedimentais mais ativas.

¹³ Dispõe o art. 103, § 2º da Constituição Federal: “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.”

¹⁴BRASIL, ADO 25/DF, debate em plenário, esclarecimento do Min. Ricardo Lewandowski: “o prazo de característica imprópria, apenas para dar um limite, e, a partir de então, passar a dar consequência”.

¹⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia; Red. acórdão Min. André Mendonça. Tribunal Pleno, j. em 14.03.2024. Julgada conjuntamente com a ADO 54/DF.

prisional, em prazo de seis meses, com execução em até três anos¹⁶. Assim como na ADO 25, a lógica era a mesma, uma vez que o tribunal não substitui o ente competente, mas estipula prazos e ônus procedimentais para forçar a sua atuação.¹⁷

A questão de particularidade da ADO 25, e o que ali se experimentou pioneiramente, é uma espécie de estipulação prévia e abstrata da consequência subsidiária, qual seja, a atribuição ao TCU da formulação dos critérios. Isso porque, nos casos posteriores, a consequência subsidiária é, em regra, deixada para a fase de monitoramento, em decisões em cascata. A ADO 25 antecipou a regra de consequência no próprio dispositivo do acórdão de mérito, o que confere à técnica feição precursora em relação ao que se consolidaria depois.

2.2 Delegação funcional ao TCU mediante juízo de capacidades institucionais

A técnica mais notável da ADO 25, e a que constitui sua contribuição mais original ao repertório estrutural brasileiro, é a delegação funcional ao Tribunal de Contas da União, fundamentada em juízo expresso de capacidades institucionais. O acórdão dispôs que, ultrapassado o prazo de doze meses sem edição da lei complementar, caberia ao TCU fixar o valor total das transferências anuais e calcular as quotas devidas a cada Estado, levando em conta os entendimentos firmados no âmbito do Confaz.

A escolha do TCU não foi acidental. O voto do Min. Gilmar Mendes ancora-se em dois fundamentos. O primeiro é normativo, dado que no art. 161, parágrafo único, da Constituição já atribui ao TCU a competência para o cálculo de quotas referentes aos fundos de participação previstos no art. 159, II. Trata-se, portanto, de função análoga, com lastro constitucional, à que se passa a atribuir-lhe na ADO 25.

O segundo fundamento utilizado pelo Min. Gilmar Mendes é de natureza institucional, considerando o TCU dispõe de expertise técnica acumulada para o desempenho dessa função, inclusive com expertise que outros órgãos, em especial, o próprio Supremo Tribunal Federal,

¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio; Red. acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. em 04.10.2023.

¹⁷ A técnica situa-se no registro dos diálogos institucionais: em vez de substituir o órgão competente, o tribunal fixa parâmetros e ônus procedimentais que estimulam a atuação dos demais Poderes. Sobre o tema, WELSCH, Gisele Mazzoni; MEDEIROS, Rafael. Diálogos institucionais e a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade: alternativas ao seu emprego e para a mitigação dos seus efeitos. In: MARQUES, Mauro Campbell; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; MARINHO, Daniel Octávio Silva (org.). Diálogos institucionais e a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Londrina: Thoth, 2025. v. 1. p. 300-330.

não possuem. Em outras palavras, a competência decisória do tribunal não se confunde com a competência para definir critérios técnicos.¹⁸

Essa formulação ecoa, ainda que de modo não explícito no voto, a teoria das capacidades institucionais desenvolvida por Cass Sunstein e Adrian Vermeule¹⁹. O argumento, em síntese, é que a alocação de competências decisórias entre instituições deve considerar não apenas a legitimidade formal de cada instância, mas também sua capacidade efetiva de produzir decisões adequadas. Em problemas de alta complexidade técnica e baixo conteúdo valorativo, a delegação aos órgãos com expertise institucional consolidada produz resultados melhores do que a centralização decisória em órgãos politicamente legitimados, mas tecnicamente menos preparados.

A doutrina brasileira tem recepcionado a formulação com ressalvas relevantes. Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal²⁰, demonstram que o argumento das capacidades institucionais, na proposta original de Sunstein e Vermeule, só tem força quando reúne três elementos: um consequencialismo de segunda ordem, atento aos efeitos da adoção de teorias decisórias e não ao acerto do caso isolado; um raciocínio do tipo *second-best*, que recusa a busca do modelo ideal e prefere a melhor alternativa nas condições reais de decisão; e uma análise empírica comparada das capacidades materiais e funcionais das instituições em tensão.

A advertência interessa diretamente à leitura da ADO 25, pois exige verificar se a delegação ao TCU se sustenta em comparação institucional efetiva, ancorada em capacidades reais e ganhos epistêmicos demonstráveis, ou se apenas se apoia em afirmação genérica de expertise técnica.

Aplicado ao caso, o juízo de capacidades institucionais resolveu um problema concreto. Como o Supremo Tribunal Federal poderia formular critérios técnicos de compensação federativa, em um caso de alta complexidade contábil e fiscal, sem dispor da estrutura institucional adequada? A resposta foi a delegação funcional.

¹⁸BRASIL, ADO 25/DF, voto do Min. Gilmar Mendes, p. 33-35. A delegação ao TCU é fundamentada na expertise já desempenhada nos termos do art. 161, parágrafo único, da Constituição.

¹⁹SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

²⁰ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das capacidades institucionais entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

Em síntese, a Corte manteve a competência decisória final, pois homologaria, fiscalizaria, eventualmente reverteria aquela decisão, mas atribui a função operacional ao órgão tecnicamente vocacionado.

A técnica reaparece em casos posteriores. Na ADPF 760, em decisão de março de 2025, o Min. André Mendonça determinou ao CONAMA (explicitamente reconhecido como órgão dotado de capacidade técnica e institucional para essa função) a edição de ato normativo voltado à redução da degradação ambiental na Amazônia Legal²¹. O CONAMA, na ADPF 760, ocupa posição análoga à do TCU, na ADO 25. Na ADPF 347, o Conselho Nacional de Justiça foi designado para centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes do julgado, em função análoga, com base em razão semelhante, porque é o CNJ que dispõe de expertise institucional consolidada para a coordenação do Judiciário em projetos estruturantes.

O juízo de capacidades institucionais não é, em rigor, uma técnica estrutural. É um critério decisório de aplicação ampla. Mas, no contexto dos processos estruturais brasileiros, ele tem operado como técnica de divisão funcional do trabalho institucional, indispensável quando a complexidade técnica do problema excede a capacidade operacional do tribunal.

2.3 Audiência de conciliação em controle concentrado e o pensamento do possível no federalismo cooperativo

A inovação procedimental mais marcante da ADO 25 ocorreu na fase de execução do acórdão, durante a questão de ordem julgada em maio de 2020. Diante da persistência da omissão legislativa e da manifestação de interesse de alguns Estados na composição amigável do litígio, o Min. Gilmar Mendes designou audiência de tentativa de conciliação, providência sem precedente em controle concentrado de constitucionalidade. A medida produziu, ao longo de várias reuniões e sucessivas prorrogações de prazo, um acordo entre União, Estados e Distrito Federal sobre os critérios de compensação.²²

A fundamentação teórica exposta pelo relator no voto da questão de ordem é digna de exame. O Min. Gilmar Mendes recorre ao pensamento de Peter Häberle, segundo o qual a Constituição não é norma fechada, mas projeto em contínuo desenvolvimento, representativo

²¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 760/DF ED. Decisão monocrática do Min. André Mendonça, 17.03.2025, item 9: “o comando dirigido ao Conselho visa garantir que a omissão inconstitucional identificada pela Corte seja suprida por meio de deliberações a serem conduzidas pelo próprio órgão – que, diga-se, é dotado de capacidade técnica e institucional para essa função”.

²²BRASIL, ADO 25 QO/DF, voto do Min. Gilmar Mendes, p. 13.

de conquistas e experiências e ao mesmo tempo aberto à evolução. A interpretação constitucional não obedece à lógica binária do *entweder-oder*, mas opera permanentemente aberta a múltiplas alternativas e possibilidades.

O pensamento do possível é o pensamento em alternativas. Deve estar aberto para terceiras ou quartas possibilidades, assim como para compromissos. Pensamento do possível é pensamento indagativo. Na *res publica* existe um *ethos* jurídico específico do pensamento em alternativa, que contempla a realidade e a necessidade, sem se deixar dominar por elas.²³

A noção é instrumentalizada pelo relator como pensamento do possível no federalismo cooperativo, considerando que ultrapassada mais da metade do prazo de prorrogação sem avanço legislativo significativo, o tribunal compreendeu como necessária a realização de audiência para pensar coletivamente e equalizar os interesses envolvidos. Os entes federativos foram conclamados a dissipar suas certezas absolutas e a compreender a oportunidade sob o olhar do federalismo cooperativo, no afã de diminuir as tensões e aproximar as convergências.

A técnica reaparece, com institucionalização crescente, em casos posteriores.

O paralelo mais direto é com a Suspensão de Liminar nº 1.696. Em maio de 2025, em ação envolvendo a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais por policiais militares no Estado de São Paulo, o Min. Luís Roberto Barroso conduziu três audiências de tentativa de conciliação, por intermédio do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, das quais resultou acordo entre a Defensoria Pública e o Governo do Estado, com quatorze cláusulas detalhadas sobre quantidade de câmeras, regras de acionamento, capacitação, fiscalização e monitoramento²⁴. O Supremo Tribunal Federal homologou o acordo, extinguindo o processo com base no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil, e delegou ao juízo da 11ª Vara da

²³O relator ampara-se no pensamento do possível (Denken des Möglichen) de Peter Häberle, para quem a interpretação constitucional permanece aberta a alternativas e institucionaliza o caminho para alternativas possíveis e necessárias. Sobre o raciocínio de possibilidades e a abertura da Constituição em Häberle, ver LHOTTA, Roland. A constituição cinética: teoria constitucional e conceito de Constituição em Peter Häberle e Rudolf Smend. Tradução de Gisele Mazzoni Welsch e Rafael Medeiros. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio (org.). Peter Häberle: teoria constitucional para a democracia. Avaré: Contracorrente, 2025. Sobre a Constituição aberta e pluralista como recusa da lógica identitária binária (entweder-oder), cf. VAN OYEN, Robert Chr. A decisão Brokdorf (1985) e as outras teorias da democracia do Tribunal Constitucional Alemão. Tradução de Gisele Mazzoni Welsch e Rafael Medeiros. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio (org.). Peter Häberle: teoria constitucional para a democracia. Avaré: Contracorrente, 2025. A formulação remonta a HÄBERLE, Peter. Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Königstein/Ts., 1980.

²⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 1.696/SP. Decisão de homologação proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso, j. em 08.05.2025. A homologação extinguiu o processo com base no art. 487, III, b, do CPC, com delegação ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo para dirimir controvérsias sobre a execução do acordo.

Fazenda Pública da Capital de São Paulo a competência para dirimir controvérsias sobre a execução, mantendo jurisdição residual para situações graves de descumprimento²⁵.

A comparação entre os dois casos revela como a técnica amadureceu. Em 2020, na ADO 25, a audiência de conciliação era um expediente experimental, conduzido pelo gabinete do relator, sem estrutura institucional de apoio. Em 2025, na SL 1.696, a conciliação já se apoiava em núcleo dedicado, o NUSOL, e em procedimento padronizado. Isso significa que, em cinco anos, o que era prática isolada de um voto tornou-se prática reiterada da Corte, e a consensualidade, antes restrita à jurisdição comum e às ações coletivas, encontrou na ADO 25 sua primeira aplicação em controle concentrado de constitucionalidade, abrindo caminho para institucionalizar-se como técnica regular do tribunal no quadro mais amplo da justiça multiportas.²⁶

2.4 Homologação judicial de acordo e absorção pela Lei Complementar nº 176/2020

A homologação do acordo entre União, Estados e Distrito Federal, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 20 de maio de 2020, constitui a quarta técnica estrutural na ADO 25. Trata-se de gesto procedimentalmente complexo, que produz três efeitos distintos: (i) extingue formalmente a litigiosidade entre os signatários, (ii) converte o consenso negociado em ato judicial dotado de força executiva, (iii) e estabelece uma referência normativa para a posterior atuação do Congresso Nacional, que viria a editar a Lei Complementar nº 176, em dezembro de 2020, com conteúdo substancialmente idêntico ao acordo.

A homologação suscita, contudo, questões dogmáticas relevantes. Ora, o controle concentrado de constitucionalidade tem natureza objetiva, uma vez que opera sobre normas, não sobre conflitos intersubjetivos. A homologação de acordo, em princípio, parece superar essa natureza, ao introduzir no procedimento objetivo elementos típicos da jurisdição subjetiva: vontade das partes, transação, autocomposição. O voto do relator na questão de ordem antecipa essas objeções e responde a elas pelo argumento da inadequação da resposta meramente declaratória diante de problema federativo complexo. A homologação do acordo, no caso, se

²⁵Sobre o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF (NUSOL), ver BRASIL, Processos estruturais, op. cit., p. 362-374.

²⁶DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 419-452, jul./dez. 2024.

apresentou como técnica de superação da omissão, e não como negociação sobre conteúdo constitucional.

Vale ressaltar que o conteúdo acordado entre União e Estados não dispõe sobre interpretação constitucional, mas sobre critérios técnicos de implementação de uma regra constitucional pendente de regulamentação. Ou seja, a homologação não negocia constitucionalidade, ela formaliza um acordo sobre como concretizar a regra constitucional cuja inobservância vinha sendo objeto de controle. Essa precisão evita a leitura, por vezes apressada, de que o Supremo Tribunal Federal teria autorizado a autocomposição sobre matéria constitucional indisponível.

A edição da Lei Complementar nº 176/2020 reforça essa leitura, em que pese o caminho percorrido até ela merece atenção. O Congresso Nacional converteu em texto legislativo o conteúdo já acordado entre União e Estados no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Em rigor, a regra que viria a suprir a omissão foi construída no espaço judicial-conciliatório e apenas formalizada, depois, no espaço legislativo. Trata-se de inversão funcional anômala. Ora, a produção normativa primária é tarefa constitucionalmente reservada ao Legislativo, e a atuação do Judiciário nesse domínio só se justifica em caráter excepcional.

A ADO 25 operou, nesse sentido, como espécie de laboratório pré-legislativo, em arranjo que, embora pouco ortodoxo, foi o que se mostrou possível diante da inércia legislativa prolongada e do quadro mais amplo de judicialização da política que caracteriza a experiência constitucional brasileira contemporânea. A leitura, portanto, é que a operação feita na ADO 25 não é um modelo a ser generalizado, mas resposta institucional pragmática a uma omissão que se arrastava havia décadas e que o desenho clássico do controle concentrado não conseguia resolver.

A particularidade da ADO 25 fica mais nítida na comparação com outros precedentes em que o tribunal homologou acordos estruturais. Na SL 1.696, a homologação operou de modo análogo, mas em controle difuso e sem desdobramento legislativo posterior. Na ADPF 709, foram homologados os planos de desintrusão das Terras Indígenas Yanomami e Munduruku e o plano de aperfeiçoamento do subsistema de saúde indígena. Na ADPF 760, houve homologação parcial do plano de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Em todos esses casos, o tribunal cumpre função homologatória clássica, ao formalizar o consenso e o converter em obrigação judicial executável.

A ADO 25 acrescentou uma camada que os demais não têm. Aqui, o consenso negociado em sede judicial foi posteriormente convertido em lei complementar de iniciativa do próprio Executivo, com conteúdo substancialmente idêntico ao acordo homologado. O gesto, nesse caso, não apenas encerrou a litigiosidade, mas pré-formatou o conteúdo do ato legislativo que viria a suprir a omissão.

O Congresso Nacional, ao editar a Lei Complementar nº 176/2020, não construiu a regra do zero, recebendo-a já modelada pelo acordo judicial, de modo que, esse desfecho confirma a leitura exposta anteriormente. A inversão funcional verificada na ADO 25 não decorre de escolha deliberada do tribunal, e sim do encontro entre uma omissão legislativa prolongada e o quadro mais amplo de judicialização da política, que, no Brasil contemporâneo, é menos uma opção ideológica da Corte do que consequência do próprio desenho institucional adotado pela Constituição de 1988.²⁷

2.5 Provimentos em cascata e monitoramento prospectivo

A última técnica estrutural aplicada na ADO 25 é a sucessão de decisões que vão da declaração de mora em 2016 à homologação do acordo em 2020. Sérgio Cruz Arenhart designa essa configuração como provimentos em cascata, ou seja, há uma decisão principal, mais genérica e principiológica, e após ela, seguem-se outras decisões para solucionar problemas pontuais surgidos na implementação da decisão-núcleo, ou para especificar práticas devidas.²⁸

O caso ilustra bem essa operação. Como se observa, a decisão de mérito de 2016, declarou o Congresso Nacional em mora, e concedeu prazo de doze meses para a elaboração da norma aplicável ao caso, fixando, em caso de omissão pelo Congresso, uma consequência subsidiária pela atuação do TCU.

As decisões posteriores (prorrogação por doze meses em 2019, prorrogação por noventa dias em 2020, designação de audiência de conciliação, referendo das decisões monocráticas,

²⁷ Sobre a categoria, a contribuição clássica é a de BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009. O autor define a judicialização como o fenômeno em que questões de larga repercussão política ou social passam a ser decididas pelo Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais, e atribui sua intensificação no Brasil a três causas convergentes: a redemocratização inaugurada pela Constituição de 1988, a constitucionalização abrangente de matérias antes reservadas à legislação ordinária e a amplitude do sistema híbrido de controle de constitucionalidade.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro, op. cit., p. 400. A figura dos provimentos em cascata é retomada por DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 123-124.

homologação do acordo, encaminhamento ao Congresso) são todas decisões em cascata, voltadas à implementação progressiva da decisão original e à acomodação das circunstâncias fáticas supervenientes.

A técnica é própria da fase de implementação dos processos estruturais. Nos casos sistematizados pelo Supremo Tribunal Federal, ela aparece de modo recorrente. A ADPF 347 conta com sucessivas decisões cautelares e de mérito desde 2015, com a recente homologação do Plano Pena Justa em 2024²⁹. A ADPF 635 contém decisões cautelares, embargos de declaração e homologação do plano de redução da letalidade policial entre 2020 e 2024³⁰. A ADPF 709 reúne sete decisões entre 2020 e 2024, abrangendo desde a medida cautelar inicial até o monitoramento da implementação. A ADPF 760 articula decisão de mérito, homologação parcial e embargos de declaração entre 2024 e 2025.

A ADO 25 distingue-se desses precedentes em um aspecto, porque as decisões supervenientes se encerraram com a homologação pelo Supremo. Após a edição da Lei Complementar nº 176/2020 e, sobretudo, após a revogação do art. 91 do ADCT pela Emenda Constitucional nº 109/2021, o tribunal não manteve atividade jurisdicional residual.

Logo, não há, na ADO 25, fase de monitoramento da implementação no sentido próprio que essa fase tem nos processos estruturais consolidados. Essa ausência é, ao mesmo tempo, marca da atipicidade do caso (pois a fase de monitoramento é elemento característico dos processos estruturais) e consequência direta da natureza do litígio, considerando que tratava-se de omissão legislativa, e a edição da lei (e a posterior revogação do dispositivo constitucional) tornou o monitoramento desnecessário.

Há, portanto, na ADO 25, provimentos em cascata, uma vez que o tribunal acompanhou o caso da declaração de mora à homologação do acordo, mas se retira após o cumprimento legislativo. Nos processos estruturais, ao contrário, o tribunal acompanha indefinidamente, ou ao menos por longos períodos, a implementação da decisão.³¹

²⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF Homologação do Processo Estrutural. Homologação do Plano Pena Justa. Tribunal Pleno, j. em 04.10.2023.

³⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635/DF. Homologação do plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Edson Fachin.

³¹Sobre o NUPEC, criado pela Portaria nº 305, de 11 de outubro de 2023, ver BRASIL, Processos estruturais, op. cit., p. 23.

3 ANÁLISE CRÍTICA DO CASO ESCOLHIDO

3.1 Função precursora

O exame das cinco técnicas estruturais adotadas na ADO 25 sustenta um juízo positivo quanto à operação técnica do tribunal. Isso porque, a complexidade do caso demonstrou a viabilidade da consensualidade procedimental em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em arranjo institucional que se mostrou capaz de superar omissão legislativa cronicamente reiterada, sem que o tribunal precisasse substituir-se ao legislador na produção da regra primária.

A engenharia decisória adotada produziu, ao final, a norma jurídica esperada em uma ADO, (Lei Complementar nº 176/2020, substancialmente acordada entre os interessados e formalmente promulgada pelo órgão competente.

A função precursora do caso é, contudo, o ponto que aqui mais interessa destacar. A ADO 25 antecipou, em controle concentrado, técnicas que viriam a institucionalizar-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos anos seguintes. A audiência de conciliação, sem precedente em controle concentrado em 2020, encontra-se hoje institucionalizada por intermédio do NUSOL, com aplicação reiterada em ações como a SL 1.696. A delegação a órgão técnico, mediante juízo de capacidades institucionais, repete-se nas determinações ao CONAMA na ADPF 760, ao CNJ na ADPF 347, ao Ibama, ao ICMBio e à Funai nas ações ambientais. A homologação judicial de acordo entre entes públicos, em matéria de interesse coletivo indisponível, tornou-se prática regular do tribunal em casos posteriores. A sucessão de provimentos em cascata, com prorrogações de prazo e referendos de decisões monocráticas, integra hoje o repertório procedimental ordinário das ações estruturais.

A ADO 25, portanto, não foi caso estrutural típico, mas funcionou como laboratório procedimental. As técnicas ali experimentadas migraram, em parte espontaneamente, em parte sob impulso institucional do próprio tribunal, especialmente com a criação, em 2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, para o repertório consolidado da jurisprudência estrutural brasileira.

3.2 Limites e pontos negativos

A leitura crítica do caso, contudo, não pode ignorar suas fragilidades.

Dois pontos merecem registro.

O primeiro é o *déficit* de participação democrática ampliada. Embora dezesseis Estados tenham se habilitado como *amici curiae* na ação, o acordo final foi negociado em ambiente restrito, sem realização de audiência pública e sem participação direta de instâncias representativas da sociedade civil. O contraste com processos estruturais é evidente, considerando que na ADPF 347, na ADPF 635, na ADPF 709 e na ADPF 760, a participação de organizações da sociedade civil e a realização de audiências públicas constituem etapas centrais do procedimento. Na ADO 25, a consensualidade operou em ambiente quase fechado, entre representantes dos entes federativos.

A explicação é até compreensível, uma vez que tratava-se de matéria fiscal-federativa, sem direitos individuais diretamente em jogo, mas a consequência é uma restrição importante do escopo participativo do processo.

O segundo ponto é a opacidade procedimental da fase conciliatória. As reuniões da comissão especial e os encontros de conciliação não foram acompanhados de divulgação documental sistemática. As cláusulas finais do acordo são públicas, uma vez que constam do voto da questão de ordem, mas o caminho percorrido para alcançá-las permanece em larga medida invisível. Em processos estruturais materialmente robustos, a publicidade do processo de construção da decisão é elemento de legitimação democrática. Na ADO 25, essa publicidade foi limitada.

Há, por fim, uma objeção mais ampla, registrada no voto vencido do Min. Marco Aurélio. Para o ministro, o Supremo Tribunal Federal não poderia, nem poderia o TCU, substituir-se ao Congresso Nacional na função de legislar. A fixação de prazo, com consequência subsidiária por delegação a órgão técnico, configuraria, na leitura do ministro, ingerência indevida do tribunal sobre matéria reservada à deliberação política.

A objeção tem peso e merece consideração séria. A engenharia decisória da ADO 25 expande a função do Supremo Tribunal Federal para além da declaração de inconstitucionalidade, atribuindo-lhe papel ativo na produção da regra futura, um papel que, em última análise, é o que o art. 103, § 2º, da Constituição parece reservar ao Poder competente. Não é objeto deste artigo equacionar a tensão, basta, aqui, registrá-la como dimensão real do problema.³²

³²BRASIL, ADO 25/DF, voto vencido do Min. Marco Aurélio, p. 79 e seguintes.

Além disso, cabe observar que a transformação do consenso negociado em ato normativo, pode ser lida tanto como sucesso institucional quanto como privatização do interesse federativo. A regra constitucional do art. 91 do ADCT remetia a critérios objetivos a serem definidos por lei complementar. Contudo, o caminho que gerou a norma foi outro, dado que o Congresso Nacional limitou-se a formalizar o acordo.

É dizer, em uma democracia representativa, esse caminho é até defensável, considerando que a União e os Estados são representados por agentes eleitos. Mas não há dúvidas que comporta uma crítica legítima quanto ao papel residual atribuído ao Legislativo no processo de formação da regra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame proposto neste artigo permitiu sustentar a hipótese inicial. A ADO 25, ainda que não constitua processo estrutural no sentido típico que a doutrina e a sistematização institucional do Supremo Tribunal Federal atribuem à categoria, mobilizou, em controle concentrado de constitucionalidade, cinco técnicas decisórias que viriam a consolidar-se como traços procedimentais centrais da jurisprudência estrutural posterior do tribunal.

A função precursora do caso foi, durante anos, pouco reconhecida pela doutrina e pela própria sistematização institucional do tribunal. A obra organizada pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, publicada em 2025, não inclui a ADO 25 entre os sete precedentes estruturais paradigmáticos.

Daí a contribuição que este artigo procura oferecer. Pensar como a ADO 25 permitiu compreender melhor a trajetória do processo estrutural brasileiro como história de migração técnica entre tipologias de litígio. As técnicas são instrumentos que o tribunal utiliza quando o caso, qualquer que seja sua natureza substantiva, demanda intervenção coordenadora, prospectiva e dialógica.

Como agenda de pesquisa, fica em aberto a investigação sobre os limites jurídicos e democráticos da migração das técnicas estruturais para o controle concentrado de constitucionalidade. Em que medida a homologação judicial de acordos entre entes federativos pode substituir, sem prejuízo democrático, a deliberação legislativa? Quais critérios materiais devem orientar o juízo de capacidades institucionais quando se trata de delegar funções regulatórias a órgãos técnicos? Como conciliar a celeridade da via conciliatória com as

exigências de participação democrática ampliada típicas dos processos estruturais materialmente fortes? Essas perguntas, abertas pela ADO 25 e ainda pouco enfrentadas pela doutrina, constituem campo fértil para investigação futura.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225, ano 38, p. 389-410, 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das capacidades institucionais entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Brasília: Presidência da República, 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 176, de 29 de dezembro de 2020*. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 30.11.2016, DJe 18.08.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 QO/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 20.05.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio; Red. acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 04.10.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, decisões entre 2020 e 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, decisões entre 2020 e 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760/DF*. Rel. Min. Cármen Lúcia; Red. acórdão Min. André Mendonça. Tribunal Pleno, julgado em 14.03.2024 (julgada conjuntamente com a ADO 54/DF).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Liminar nº 1.696/SP*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Decisão de homologação proferida em 08.05.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 419-452, jul./dez. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

HÄBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein/Ts., 1980.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LHOTTA, Roland. A constituição cinética: teoria constitucional e conceito de Constituição em Peter Häberle e Rudolf Smend. Tradução de Gisele Mazzoni Welsch e Rafael Medeiros. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio (org.). *Peter Häberle: teoria constitucional para a democracia*. Avaré: Contracorrente, 2025. (Coleção Constitucionalismo Contemporâneo).

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

VAN OUYEN, Robert Chr. A decisão Brokdorf (1985) e as outras teorias da democracia do Tribunal Constitucional Alemão. Tradução de Gisele Mazzoni Welsch e Rafael Medeiros. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio (org.). *Peter Häberle: teoria constitucional para a democracia*. Avaré: Contracorrente, 2025. (Coleção Constitucionalismo Contemporâneo).

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

WELSCH, Gisele Mazzoni; MEDEIROS, Rafael. Diálogos institucionais e a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade: alternativas ao seu emprego e para a mitigação dos seus efeitos. In: MARQUES, Mauro Campbell; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; MARINHO, Daniel Octávio Silva (org.). *Diálogos institucionais e a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. Londrina: Thoth, 2025. v. 1. p. 300-330.

**PROCESSOS ESTRUTURAIS, A NECESSÁRIA REVISITAÇÃO AO
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E A TEORIA DAS
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS**

**STRUCTURAL INJUNCTIONS, THE NECESSARY REVIEW OF THE
PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS, AND THE THEORY OF
INSTITUTIONAL CAPACITIES**

José Henrique Mouta Araújo¹

Bernardo Augusto da Costa Pereira²

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar aspectos dos processos estruturais e sua relação com a Separação de Poderes, tratando, brevemente, de temas correlatos para a compreensão deste fenômeno que ganha cada vez mais espaço no campo jurídico, tanto doutrinário, como jurisprudencial. Para corroborar o presente estudo foi utilizada, majoritariamente, moderna doutrina, estrangeira e nacional, bem como posições jurisprudenciais.

O trabalho inicia discutindo e analisando os processos estruturais, sua nomenclatura, importância e origem. Os conceitos de litígio estrutural e processo estrutural são debatidos e conectados, bem como analisam-se as características deste último. Encerrado este panorama, discute-se a questão da separação dos poderes, dentro da perspectiva processual e constitucional, bem como a teoria das capacidades institucionais focada em uma lógica processual estruturante.

2. PROCESSOS ESTRUTURANTES E SUAS CARACTERÍSTICAS

¹ Pós-doutor (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), doutor e mestre (Universidade Federal do Pará); professor do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); procurador do Estado do Pará e advogado.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Professor de direito processual civil no curso de direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Membro da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo – ANNEP. Advogado.

O processo civil sempre foi pensado, majoritariamente, dentro de uma perspectiva individual. Por esta razão, institutos como litisconsórcio, coisa julgada, adstrição ao pedido, etc., tiveram uma concepção fortemente individualista.

Com o desenvolvimento do nosso sistema processual, a tutela coletiva passou a ganhar força e se destacar, por meio de procedimentos específicos tais como Ação Civil Pública e Mandado de Segurança Coletivo, bem como através da clássica divisão entre direitos/interesses individuais homogêneos, coletivos em sentido estrito e difusos.

Naturalmente, os institutos processuais específicos precisaram evoluir e se adaptar a esta nova realidade. Com isso passou-se a discutir figuras como coisa julgada *secundum eventum litis* e *secundum eventum probationis*, legitimidade adequada, execução coletiva, etc.

Ainda assim, diversas demandas coletivas trazem desafios para a tutela processual que conhecemos. A verdade é que mesmo na seara coletiva, os institutos e procedimentos são fortemente influenciados pela lógica individual, o que acaba por reforçar a importância dos processos estruturais.

A temática central deste artigo é tratada a partir de diversas nomenclaturas: processo estrutural, processo estruturante, processo reestruturante, entre outras. Por mais que elas sejam comumente usadas como sinônimos, há uma mais adequada?

Acerca das nomenclaturas usadas no direito brasileiro, Felipe Marçal³ faz ponderações importantes. Aponta que o uso da expressão “processos estruturais” provavelmente adveio da terminologia usada por Fiss (*structural injunctions*), mas que não seria ideal; só seria adequado se as medidas aplicadas pelo Judiciário fossem elas mesmas a essência (a estrutura) do que se pretende modificar, o que como regra não ocorre, vez que tais medidas são a via de implementação das mudanças, e não as mudanças em si. Por isso as expressões estruturantes ou estruturais não seriam as mais adequadas.

O uso dos termos ações estruturais/estruturantes e processos estruturantes também não seriam adequadas. Não se deve confundir ação com tutela, utilizando o *nomem iuris* à ação, sendo mais adequado demanda estruturante. Quanto à discussão

³ MARÇAL, Felipe Barros. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.36-37.

processo/procedimento, defende que a melhor opção seria procedimento estruturante, quando o foco for tratar da cadeia de atos, apesar de não identificar maiores complicações dada o uso corriqueiro do termo processo de conhecimento/execução⁴.

Algumas considerações merecem ser feitas. Primeiramente, entre os termos estrutural/estruturante/reestruturante, as medidas estudadas buscam modificar um estado indesejado de coisas, rumo a uma situação de conformidade. Busca-se reestruturar uma estrutura (*lato senso*) inadequada já existente. Neste aspecto a expressão reestruturante parece mais adequada, contudo, dependendo da interpretação pode-se estar estruturando novamente algo (processo estruturante), ou discutindo a própria estrutura, buscando sua modificação (processo estrutural). Em suma, trata-se de discussão pouco relevante, considerando a importância do tema.

Segundo, acerca dos termos processo e procedimento. Procedimento é o encadeamento de atos; não existe um procedimento estrutural propriamente dito, previsto em lei. Discute-se o processo estruturante dentro de um procedimento base, como o da ação civil pública, ou até mesmo no procedimento comum do CPC, que será modificado a partir das peculiaridades da causa e/ou das negociações procedimentais realizadas.

Na nossa sistemática, entretanto, não há pureza. Toda ação tem potencial sincrético. O que se tem, então, é uma ação sincrética, que dá origem a um processo sincrético, no qual se veicula um pedido (re)estruturante, o qual aprofunda o sincretismo necessário. Isto se desenvolverá em um procedimento maleável, com intensa carga dialógica, policentria e decisões em cascata, fugindo da ideia da decisão *all or nothing*.

Na prática a discussão da nomenclatura é pouco relevante. O foco de atenção deve ser a identificação do processo estruturante a partir de características existente no caso concreto. Deste modo, usar-se-á no presente artigo, como a doutrina normalmente o faz, todas as expressões como sinônimas.

Vale mencionar que os debates acerca dos processos estruturantes não estão restritos ao ordenamento jurídico brasileiro, nem são questões inéditas. Puga⁵ aponta que:

⁴ MARÇAL, Felipe Barros. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.38-39.

⁵ PUGA, Mariela. **El litigio estructural**. Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo, n. 2, nov. 2014, p.46.

Los juristas califican a estos casos de distintos modos: estructurales, colectivos, sistémicos, agregativos, de impacto, estratégicos, redistributivos, acciones de clase, casos de interés público, litigios públicos, demandas de derechos de segunda y tercera generación, litigio de derechos sociales, o simplemente, manifestaciones de un activismo judicial en ciernes, el que es producto de la expansión de la ideología neoconstitucional⁶.

De fato, aponta-se que o primeiro caso de processo estruturante foi o conhecido caso *Brown v. Board of Education II* (1955). A *Supreme Court of the United States* (SCOTUS) decidiu que a dessegregação entre negros e brancos deveria ser realizada de forma progressiva, adotando-se medidas que eliminassem de forma paulatina os obstáculos da discriminação. Autorizou-se a criação de planos os quais seriam acompanhados pelo Poder Judiciário local: a execução da decisão seria feita com base nas peculiaridades de cada região⁷. O objetivo era superar um estado desestruturado (racismo nas escolas), mas percebeu-se que não se alcançaria tal desiderato com uma decisão “tudo ou nada”.

A decisão em questão interveio em políticas públicas e, apesar de não encerrar as discussões sobre segregação racial, permitiu a realização de medidas aptas a resolver positivamente o conflito⁸.

Um desafio, então, é delimitar, nacionalmente, a conceituação de processo estrutural. O problema estrutural se configura a partir de um estado de coisa que necessita de reorganização (ou de reestruturação); há a existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade não ilícita, mas indesejada. Nesta lógica, o processo estrutural é aquele

⁶ “Os juristas qualificam esses casos de diferentes maneiras: estruturais, coletivos, sistêmicos, agregativos, de impacto, estratégicos, redistributivos, ações coletivas, casos de interesse público, litígios públicos, demandas de direitos de segunda e terceira geração, litígio de direitos sociais, ou simplesmente, manifestações de um nascente ativismo judicial, produto da expansão da ideologia neoconstitucional”. Traduzido pelos autores.

⁷ U. S. SUPREME COURT. *Brown v. Board of Education of Topeka II*, 1955.

⁸ PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Processos estruturantes no direito brasileiro: breves reflexões sobre este (não) tão novo paradigma processual**. In. VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; JOBIM, Marco Félix; DOTTE, Rogéria. *Coletivização e unidade do direito v. 3- estudos em homenagem ao professor Sérgio Cruz Arenhart*. Londrina: Thoth, 2022, p.201.

que veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, cujo objetivo é substituir o estado de desconformidade por um estado ideal de coisas⁹.

Edilson Vitorelli¹⁰, por sua vez, afirma que:

Em síntese, um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período de tempo, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. A reestruturação implicará avaliação e a reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional, os recursos necessários e suas fontes, os feitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, o que ressalta o caráter policêntrico, e não bilateral, de um processo estrutural. O processo estrutural é, portanto, um processo-programa. Ele pretende a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituição cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio evolua.

Apesar das diferenciações existentes nas teorias dos autores¹¹, temos como aspecto comum que o processo estrutural visa solucionar um problema estrutural que é judicializado – ou seja, um litígio estrutural.

Portanto, o processo estrutural, ou estruturante ou reestruturante é aquele em que se pretende a reorganização, pela via judicial, de uma estrutura pública ou privada que se encontra em um estado de desconformidade estruturada. Há, deste modo, um litígio estrutural. O objetivo, portanto, é substituir o estado de desconformidade por um estado ideal de coisas, nos termos do nosso ordenamento jurídico.

Nota-se, portanto, que os conceitos de litígio estrutural, e o de processo estruturante são próximos, mas distintos. A mera existência de um problema estrutural não enseja a propositura de uma ação estrutural, nem o surgimento de um processo estruturante, vez que a demanda judicial pode não pretender reestruturar aquela situação.

⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de processo, v. 303, mai. 2020, p.3-4.

¹⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 65.

¹¹ Apenas para fins exemplificativos, Vitorelli entende que os processos estruturantes são sempre coletivos, enquanto Didier, Zaneti e Oliveira discordam disto.

Em verdade, esses processos muitas vezes provocam a necessidade de revisitação, revisão e diálogo cooperativo entre os Poderes do Estado, tema que será tratado mais adiante.

A lição de Owen Fiss¹² merece transcrição, ao comparar características básicas da adjudicação tradicional com as ações estruturantes:

*The party structure of the dispute resolution lawsuit reflects this individualistic bias; one neighbor is pitted against another while the judge stands between them as passive umpire. The structural lawsuit defies this triadic form. Not two but a multiplicity of parties are involved. Moreover, the groups or organizations denominated parties are likely to be internally divided on the issues being adjudicated, and thus the antagonism between the parties is not binary. What we find in structural lawsuit is an array of competing interests and perspectives on a number of issues, organized around a single decisional agency, the judge.*¹³

Em sentido semelhante, Abram Chayes¹⁴, ao tratar da temática *public law litigation* aponta algumas características que também são marcantes nos processos estruturantes:

*(...) The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation. The traditional adversary relationship is suffused and intermixed with negotiation and mediating processes at every point. The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders – masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of ongoing relief, which have widespread effects on persons not before court and require the judge's continuing involvement in administration and implementation (...)*¹⁵.

¹² FISS, Owen. **The model of adjudication**. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A.. How does the constitution secure rights. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1985, p.38.

¹³ “A estrutura das partes do processo de resolução de disputas reflete esse viés individualista; um vizinho é colocado contra outro enquanto o juiz se interpõe entre eles como árbitro passivo. O processo estrutural desafia essa forma triádica. Não duas, mas uma multiplicidade de partes estão envolvidas. Além disso, os grupos ou organizações denominados partes tendem a estar internamente divididos nas questões que estão sendo julgadas e, portanto, o antagonismo entre as partes não é binário. O que encontramos no processo estrutural é um conjunto de interesses e perspectivas competitivas sobre uma série de questões, organizadas em torno de uma única agência de decisão, o juiz”. Traduzido pelos autores.

¹⁴ CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Press, v.89, n. 7, 1976, p.1284

¹⁵ “(...) A estrutura das partes é ampla e amorfa, sujeita a alterações ao longo do litígio. O relacionamento adversarial tradicional é impregnado e misturado com processos de negociação e mediação em todos os pontos. O juiz é a figura dominante na organização e orientação do caso, e ele pede apoio não apenas às partes e seus advogados, mas a uma ampla gama de pessoas de fora - mestres, especialistas e fiscalizadores. Mais importante, o juiz do processo se torna cada vez mais o criador e gerente de formas complexas de

Todavia, é importante esclarecer, conforme aponta Vitorelli¹⁶, que apesar de características comuns, *public law litigation* e litígios estruturantes (*structural litigation*) não são sinônimos. Estes advêm das lições desenvolvidas por Owen Fiss. Processos de interesse público não buscam, necessariamente, uma reestruturação de estado desconforme, e possuem como alvo apenas o Estado. São, portanto, próximos, mas não idênticos

O fato é que há vários interesses em jogo; é possível perceber pretensões diversas de subgrupos distintos, os quais estariam, em tese, todos representados pelo legitimado ativo. A complexidade do caso estrutural fica patente: há claramente vários centros de interesse (multipolaridade/policentria) dentro do mesmo polo processual, que não poderão ser representados simplesmente como se fosse uma demanda individual com interesse linear: Autor X Réu.

Além disto, há complexidade elevada, e uma lógica prospectiva altamente mutável, que faz com que as decisões judiciais tenham de ser paulatinas, em cascata, sob pena de não poder alterar uma estrutura inadequada consolidada. Especialmente em casos que envolvem políticas públicas essa observação se faz relevante.

A análise do tema, portanto, ultrapassa, e muito, a visão individualista de polos totalmente antagônicos na relação processual.

Note-se que a multipolaridade não é o que caracteriza um processo estrutural; o que o caracteriza, basicamente, é o objetivo de modificar um estado de desconformidade estruturada. Isto é relevante, porque a multipolaridade pode dar origem, por exemplo, a diversas ações individuais, ou a ações coletivas sem pretensão reestruturante – que são a maioria.

É importante destacar, também, que o processo estruturante não possui um procedimento próprio: a pretensão estrutural pode se materializar por meio de procedimento individual, ou coletivo, comum ou especial. Sem dúvida, dado o impacto

medidas contínuas, que tem efeitos generalizados em pessoas que não estão perante o tribunal e exige o envolvimento contínuo do juiz na administração e implementação (...)"'. Traduzido pelos autores.

¹⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.74-79.

da desestruturação observada a tendência é que a questão venha a ser discutida por meio de uma ação coletiva.

Ocorre que a conceituação acima, *per se*, não permite a total compreensão do instituto. Para isto, é essencial analisar as suas características, o que será feito a seguir.

Há algumas características centrais nos processos estruturantes. Há discussões doutrinárias sobre quais seriam características essenciais e quais seriam comuns, mas não obrigatórias.

Segundo, Didier Jr, Zaneti Jr., e Oliveira¹⁷, as características essenciais são: foco em uma situação de desconformidade estruturada; a transição de situação desestruturada para reestruturada; procedimento bifásico; procedimento flexível; consensualidade com adaptabilidade procedimental. As características típicas são: a multipolaridade, a complexidade e a coletividade. Vitorelli¹⁸, por sua vez, entende que a coletividade é essência do processo estruturante; para ele todo processo estrutural é coletivo.

Independente das divergências, que não serão aprofundadas por fugirem do escopo do presente trabalho, tais características mencionadas precisam ser compreendidas.

A primeira característica apontada pelos autores é a multipolaridade. O processo individual possui uma lógica bipolar: autor e réu com interesses opostos. Não se trata de ter nos processos estruturantes mais que 2 polos antagônicos, uma vez que continuaremos tendo autor(es) e réu(s), mas que há uma grande gama de interesses e posições, muitas vezes opostos, dentro de um mesmo polo da demanda. Há alta conflituosidade interna.

A segunda característica seria a complexidade. Não a complexidade dos argumentos da causa, ou do número de envolvidos, ou dos argumentos *per se*, mas sim a multiplicidade de soluções possíveis. Esta é a complexidade tratada aqui.

Uma vez que o problema estrutural tende a poder ser resolvido de diversas maneiras, diversas serão as possíveis formas de solução. A multipolaridade se reflete aqui: havendo vários subgrupos com interesses diversos, com conflituosidade interna acentuada, as possíveis soluções também são múltiplas.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de processo, v. 303, mai. 2020, p.4-5.

¹⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.52.

Ocorre que se há diversos tipos de problemas estruturais, com complexidades diversas, com graus de reestruturação necessárias distintas, nada impede que haja determinados processos estruturantes sem uma multiplicidade de soluções. Podem-se ter problemas estruturantes mais ou menos complexos, com soluções simples, mas de difícil implementação.

Reitera-se: conflituosidade não se confunde com complexidade. A primeira é o indicador que representa o grau de conflito interno ao grupo, uma vez que este não é uma entidade monolítica, sem discordâncias internas; a complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades da tutela do direito¹⁹.

Há uma terceira característica: a coletividade. Em regra, os processos estruturantes são coletivos, dado o impacto social da estrutura que precisa ser modificada.

Outras duas características centrais são essenciais na própria concepção do conceito de processo estrutural: foco em uma situação de desconformidade estruturada; e a transição de situação desestruturada para reestruturada. O processo estrutural busca superar uma situação de desconformidade estruturada, permitindo uma transição desta realidade para uma adequada.

Esta situação de desconformidade estruturada não é sinônimo de ilicitude. Trata-se de quebra da situação desejada, ideal. Muitas vezes isso decorre de ato ilícito, mas pode ser que a desorganização decorra de outros fatores. O rompimento de barragens, dada desídia de uma empresa, com a destruição do meio ambiente é claro exemplo de ato ilícito. Todavia, a incapacidade de uma empresa arcar com suas obrigações em virtude da pandemia não é um ato ilícito; tanto não é, que o procedimento de recuperação judicial busca tutelar tais casos.

A verdade é que existem graus distintos de desestruturação, e consequentemente é possível falar em graus de estruturalidade diversos. Matheus Galdino²⁰ aponta esta questão com propriedade.

Ao se conseguir reestruturar a realidade indesejada, o processo estrutural alcança seu objetivo. E mesmo que isto demore, todos os avanços paulatinos na estrutura a ser

¹⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.25-29.

²⁰ GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. Salvador: JusPODIVM, 2020, p.230-232.

trabalhada são ganhos que devem ser comemorados, especialmente quando se tratam de políticas públicas.

Postas tais características, é visível que uma das questões mais complexas de um processo estrutural é o seu procedimento. Não há, até o momento, um procedimento estruturante previsto em lei. E isto parece ser positivo. A “alma” do processo estruturante será aplicada em procedimentos já existentes como ação civil pública, ação popular, e ações individuais com potencial coletivo (procedimento comum do CPC). O foco sai do procedimento e vai para a reestruturação, ou seja, para o direito material.

Não se pode pretender encaixar uma lógica reestruturante dentro de um procedimento fechado. Como um procedimento estático seria capaz de solucionar questões tão complexas e demoradas? Seja no âmbito empresarial, tributário, criminal, civil, consumerista ou ambiental, os casos serão peculiares, e exigir um procedimento estático não permitirá o êxito da demanda. Esta ideia é reforçada pelo Projeto de Lei n. 3 de 2025, que trata dos processos estruturantes.

Daí vem uma gama de características doutrinárias focadas no procedimento, quais sejam procedimento bifásico, flexível e consensual. Sendo impossível estipular um procedimento único para a gama de situações da vida a serem tuteladas pelos processos estruturantes, deve haver uma flexibilidade própria.

A própria questão da migração interpolar precisa ser alvo de atenção. Interesse e legitimidade devem ser analisados a cada ato e não de forma estática, uma vez que os polos processuais não se estabilizam da mesma maneira que no processo individual; isso alcança fases de conhecimento e cumprimento de sentença. Por isso é cabível a migração interpolar em ações coletivas e estruturais²¹.

A possibilidade de estipular negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC) existe e é ampliada neste tipo de causa. A multipolaridade, a complexidade e a conflituosidade inata são excelentes estímulos para a realização de acordos processuais, inclusive na seara procedimental. Isto permite que o procedimento seja mais adequado para o caso em questão.

²¹ ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Migração Interpolar nas Ações Coletivas: do CPC/2015 ao Entendimento do STJ**. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, v. 104, 2021, p.55-56.

Didier, Zaneti e Oliveira²² defendem que o uso do procedimento falimentar pode ser um padrão adequado para uma análise inicial, vez que em uma primeira fase define-se o estado de falência, e em um segundo momento, busca-se estruturar o pagamento da dívida da massa falida; é bifásico, portanto.

Não é o procedimento específico que é relevante, mas sim o fato de em um primeiro momento se analisar e certificar o estado de desconformidade estruturada e em um segundo momento buscar a adoção de medidas para a reestruturação desejada. Atenção! Não se trata de divisão entre fase de conhecimento e fase de cumprimento de decisão. É mais que isto.

A primeira fase se encerra com a decisão estrutural a qual possui caráter programático, definindo a meta a ser alcançada (a reestruturação – o estado ideal). Neste momento a fase cognitiva não acaba, ao contrário, na segunda fase buscar-se-á implementar a decisão, e será necessária a participação de todos os envolvidos, para identificar o modo como isto será feito, caso não tenha sido definido previamente, ou ainda, na hipótese de ser ter modificado o modo previsto. Logo, simplificar o processo estruturante em fase cognitiva e fase puramente executiva, não é adequado. O processo é verdadeiramente sincrético.

Isto ocorre em virtude de que da decisão estruturante, que encerra a primeira fase, seguem-se outras decisões cognitivas. Nada impede que as formas de solução do litígio sejam alteradas, uma vez evidenciada a inadequação da via eleita; o mesmo pode ocorrer se a meta a ser alcançada mude com o passar do tempo. É o que Arenhart²³ denomina de decisões em cascata.

Logo, a maleabilidade procedimental é necessária pois a própria decisão inicial, com as metas eventualmente definidas, pode necessitar de modificação.

Quanto tempo leva para efetivar a estruturação pretendida? Impossível dizer, uma vez que vários são os fatores envolvidos, mas indubitavelmente isto dependerá do caso concreto. É necessário tempo de maturação elevado em muitos casos. Ademais o

²² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de processo, v. 303, mai. 2020, p.9.

²³ ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, 2013, p.6.

próprio juiz deverá se atentar para esta efetivação, pessoalmente, ou por meio de entidades de infraestrutura específica (*claim resolution facilities*).

O uso de gestores ou comitês para a fiscalização/materialização das determinações judiciais constitui interessante ferramenta para a tutela do direito, e que já está legislativamente prevista há anos, na lei 11.101/2005 (Lei de Falências) e na lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

Toda esta busca por implementar as medidas reestruturantes da forma desejada podem ser obtidas por medidas executivas típicas e/ou atípicas. Frise-se que o CPC literalmente permitiu ao magistrado uma amplitude executiva nunca antes vista (arts. 139, IV, e 536, § 1º, CPC). Naturalmente a cooperação entre os sujeitos, a boa-fé e o estímulo à consensualidade permitem que isto seja obtido de forma mais simples e dialogada.

Esta mudança não será obtida imediatamente, portanto. Há a necessidade de um regime de transição entre o estado de desconformidade estruturada e o estado ideal de coisas. Deve o juiz adotar medidas para estabelecer esta transição de forma adequada; não se trata apenas de uma necessidade do processo estruturantes, mas sim de obrigação legal prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 23²⁴, para que a decisão se efetive de forma equânime, eficiente e proporcional.

Como bem aponta Vitorelli²⁵, adequadamente aplicados, os novos artigos da LINDB serão um novo paradigma de gestão pública, ampliando o controle de legalidade, a restrição da discricionariedade e a realização de uma atividade administrativa pautada por bons resultados e pela responsabilidade na produção de consequências sociais significativas.

3. A QUESTÃO DO ATIVISMO JUDICIAL E SEPARAÇÃO DE PODERES NAS DEMANDAS ESTRUTURANTES.

²⁴ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

²⁵ VITORELLI, Edilson. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos: um novo paradigma.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 78, p.217.

Surge desta análise uma questão central no ambiente do processo democrático: a forma de ver e interpretar a Teoria da Separação de Poderes, vez que o processo estruturante versa, muitas vezes, sobre Políticas Públicas que, a rigor, são de responsabilidade do Poder Executivo e, por vezes, do Legislativo.

O estado de desconformidade estruturada precisa ser superado, e para tal Políticas Públicas precisariam ser discutidas, não sendo papel do Judiciário elaborá-las, nem as implementar. A questão ganha importante debate em caso de omissão dos demais Poderes e provocação do Sistema de Justiça.

Com efeito, o litígio estrutural não depende obrigatoriamente de resolução judicial. Ele pode (e idealmente deveria) ser solucionado por meio de medidas extrajudiciais, vez que dependem, muitas vezes, de investimento público. Questões referentes à saúde, educação, proteção ambiental, mobilidade urbana, se enquadram nesta realidade.

Em que medida instâncias fora do Poder Judiciário seriam mais adequadas? Fala-se de entidades de infraestrutura específicas (*claim resolution facilities*), como capazes de auxiliar especialmente na gestão do conflito, bem como na seara executiva e/ou fiscalizatória. Ainda assim, a função de julgar é do Judiciário, na ausência de acordo.

Dado o desprestígio/omissão que Executivo e Legislativo enfrentam, tais questões passaram a ser direcionadas ao Judiciário, o qual não pode se imiscuir de julgar. O magistrado não é gestor público, e isto torna ainda mais difícil sua atuação.

É necessário, portanto, e como já mencionado, revisitar a Separação de Poderes/Funções do Estado. Tradicionalmente, afirma-se que o Legislativo produz as leis, o Executivo executa as políticas públicas e o Judiciário julga os conflitos apresentadas. O primeiro ponto a se tratar é que estas são funções típicas; os três poderes também atuam de forma atípica, seja quando o Legislativo julga o processo de impeachment, o Judiciário elabora as regras de seu regimento interno, ou quando o Executivo veta leis por considerá-las inadequadas.

Trata-se da sistemática de freios e contrapesos (“*checks and balances*”): cada Poder deve agir de modo que contrabalanceie a força dos demais, garantindo que um não se torne superior aos outros.

Discutir até que ponto o Judiciário pode, e se pode, decidir temas afeitos aos outros Poderes é também discutir a questão do(s) Ativismo(s) Judicial(is). Em termos práticos,

o Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado no sentido de autorizar o controle judicial de políticas públicas, especialmente quando se trata de direitos fundamentais²⁶. A doutrina também converge neste sentido. Todavia, isto não muda o fato de que é um ambiente de difícil atuação e politicamente instável, vide as discussões múltiplas decorrentes da Covid-19 (lockdowns; internações; vacinas; comprovantes de imunização, etc).

A situação se torna mais complexa ainda quando se busca, por meio de processos estruturais, atacar a causa e não a consequência do problema. Engana-se quem pensa que litígios estruturais não estão presentes no Judiciário brasileiro. Apenas considerando o STF, podemos apontar: ADPF 709; ADO 60; ADPF 635; HC coletivo 143641; ACO 3121; ADPF 347; ADO 60; dentre outras.

A verdade é que com a Constituição da República de 1988, o Estado Democrático de Direito buscou efetivar os direitos fundamentais dos cidadãos, incluindo os sociais, que possuem caráter programático. Isto os torna de difícil implementação.

Como bem afirmam Dantas, Saraiva e Bevenuto²⁷:

Assim, o grande desafio da Administração Pública brasileira no contexto hodierno é implementar os direitos prometidos constitucionalmente, através de políticas públicas. Não obstante, diante da incompletude na proteção dos direitos sociais, desenvolve-se a teoria da reserva do possível. O protagonismo pela busca do mínimo existencial tem que ser uma realidade. Nesse mister, o Estado deve velar pela máxima concretização daqueles direitos fundamentais.

Naturalmente, tutelar tais direitos pela lógica meramente individual não permite um resultado isonômico. Do ponto de vista coletivo, ainda assim há diversos entraves, advindos da lógica individual. Por isso, os processos estruturantes ganham espaço nesta dinâmica, que envolve o ativismo judicial e a judicialização de políticas públicas.

²⁶ Exemplificativamente: Pleno. SL 47-AgR/PE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 29.04.10; 1ª Turma. RE 628.159-AgR/MA. Rel. Min. Rosa Weber, Dje 14.08.13; 1ª Turma. AI 810.410-AgR/GO. Rel. Min. Dias Toffoli. Dje 07.08.13; 2ª Turma. RE 700.227-ED/AC. Rel. Min. Carmen Lúcia. Dje 29.05.13; 2ª Turma. RE 563.144-AgR/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 15.04.13.

²⁷ DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra; SARAIVA, Hemily Samila da Silva; BEVENUTO, Daniel Bezerra. **Processo estruturais: judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial**. Revista da faculdade de direito da FMP, v 16, n.1, 2021, p.203.

Zaneti Jr²⁸ afirma que não se trata de defender o ativismo judicial pernicioso, aquele que se caracteriza pela extrapolação das funções devidas do Judiciário, indo além do ordenamento jurídico e ofendendo o sistema de freios e contrapesos. Quando o Judiciário busca concretizar a legislação e os mandamentos constitucionais, há um ativismo da lei e da Constituição.

Em questões que envolvem políticas públicas e “litígios de interesse público” é necessário pensar em novas maneiras de tutela judicial, eis a importância dos processos estruturantes, os quais não implicam em ofensa à separação dos poderes, desde que devidamente utilizados. O simples fato de versarem sobre políticas públicas não significa violação à Constituição; pelo contrário, podem significar respeito a esta.

Dada a importância dos temas, não deveria o Poder Público, e aqui nos referimos aos Poderes Judiciário, Legislativo e também Executivo, repensar sua atuação, buscando um julgamento mais amplo e efetivo, com maior participação popular, e legitimidade democrática? O fortalecimento e correta utilização tanto de *amicus curiae*, como de audiências públicas é de grande relevância.

Mais um dado importante: a cooperação e o diálogo entre esses próprios Poderes do Estado tendem a potencializar a solução dos conflitos estruturais (suas causas e não efeitos), inclusive evitando a multiplicação de demandas individualmente propostas e que, em última análise, acabam por sobrecarregar os Órgãos do Sistema de Justiça sem o alcance de efetiva e real isonomia.

Outra necessidade em processos estruturais é o fortalecimento do diálogo entre os envolvidos, sejam partes, aqui incluídos órgãos públicos, seja(m) o(s) magistrado(s). A consensualidade permite não apenas uma solução mais rápida, mas também mais eficiente e concertada, em prol do objetivo comum da reestruturação. Tal consensualidade pode existir antes mesmo da demanda judicial ser proposta.

A verdade é que o processo estrutural é dinâmico. Vez que busca reestruturar uma realidade, uma decisão única não será capaz de fazer isso magicamente; as decisões são em cascata, ou seja, são sequenciais, onde a posterior busca corrigir o curso tomado pela

²⁸ ZANETI JR, Hermes. **Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada.** In. NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federeci. *Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais.* Porto Alegre: FI, 2019, p.417.

anterior. Como podem surgir novas dificuldades, as decisões precisam levar isso em conta. Não se busca tratar a consequência, mas sim, principalmente, a causa.

Ao tratar de judicialização de políticas, não se pode olvidar do risco de processos estruturantes serem utilizados como mecanismo de barganha política, tal como acontece, especialmente, com a ação popular. Isto deve ser combatido fortemente.

A questão acima também afeta a Fazenda Pública e o Ministério Público, especialmente considerando o controle político dos pronunciamentos, no caso da suspensão de segurança. Trata-se de instrumento de proteção do interesse público, pelo qual o Ministério Público ou pessoa jurídica de direito público requerem ao presidente do Tribunal competente a suspensão da execução da decisão, sentença ou acórdão proferido, diante da concessão de provimento que gere grave lesão à saúde, à segurança e à economia públicas.

Indubitavelmente, processos estruturantes podem ter decisões que se enquadrem nesta hipótese. Para evitar tais situações, a consensualidade deve ser ainda mais fortalecida.

A própria LINDB, em seu art. 23, traz regra que deve ser considerada neste importante debate. Uma vez que a decisão judicial terá condão de alterar profundamente a realidade deverá ser previsto, em muitos casos concretos, um regime de transição. Igualmente, a possibilidade de negócios jurídicos processuais não pode ser esquecida.

4. A TEORIA DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

Entre as formas de solucionar litígios estruturais, há a via compartilhada, na qual o Judiciário reconhece a existência de um estado de desconformidade estruturada, mas não atua diretamente na solução do problema; ele supervisiona a atuação de outro(s) agente(s), mais qualificados, para a correção do problema.

Nesta via de solução, o Judiciário atua de forma menos intensa, em favor do equilíbrio entre os Poderes, no campo das relações públicas (em especial das políticas

públicas), ou em favor de uma autocontenção na liberdade privada, neste âmbito de relações²⁹.

Uma das críticas que o Judiciário tem enfrentado, e que se relaciona com a separação dos poderes é a de que lhe faltaria capacidade institucional para intervir em políticas públicas de forma mais incisiva.

A teoria das capacidades institucionais, atribuída a Cass Sustein e Adrian Vermeule no texto *Interpretation and Institutions*, prega que uma decisão deve ser tomada pela instituição mais capacitada para tanto, sob pena de gerar consequências indesejadas, piorando a situação existente – os chamados efeitos dinâmicos.

Mais importante do que analisar como um texto deve ser interpretado, deve-se focar em como certas instituições, com suas habilidades e limitações, interpretam certos textos. Questões de interpretação jurídica não podem ser solucionadas sem atenção às capacidades institucionais, defendem os autores³⁰.

A interpretação deve ser realizada, na prática, pelo ente mais capacitado para isto, de modo que se a atuação de determinado Poder gerar impactos negativos, esse Poder deverá ter sua atuação reduzida; se o controle judicial desestimular que as outras esferas não sigam a Constituição, este controle deverá ser enfraquecido, ou exercitado em menor medida³¹.

E continuam, apontando que as variáveis institucionais devem ser alvo de atenção, sempre que surgir a dúvida se uma instituição deve intervir, e em qual medida, em outra. Igualmente o custo do erro e o custo de decisão devem ser analisados, levando em conta os efeitos dinâmicos (consequências desconhecidas, negativas e/ou indesejadas), em áreas como direito constitucional e intervenção judicial em políticas públicas³².

Adaptando isto para o contexto dos processos estruturantes e, em muitos casos, de intervenção judicial em políticas públicas a pergunta é: o Judiciário é a melhor instituição

²⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p.217.

³⁰ SUSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Michigan Law Review, v. 101, 2003, p.886.

³¹ SUSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Michigan Law Review, v. 101, 2003, p.935.

³² SUSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Michigan Law Review, v. 101, 2003, p.936.

para implementar políticas públicas, ou lhe falta capacidade institucional para isto? Há outra instituição mais eficiente?

Sustein e Vermeule³³ entendem que se o Judiciário for o mais capacitado para decidir, ele deve fazê-lo. Caso contrário, é razoável limitar suas ações, sob pena de efeitos sistêmicos negativos.

A crítica ao Judiciário, então, toma nova forma. Deixa de ser se o Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas ou na efetivação de direitos fundamentais, e passa a ser se ele deve fazer isso, já que, supostamente, não é o ente mais capaz de lidar com tais questões; haveria melhores instituições para isto. Entre uma medida juridicamente ideal que seja ineficaz, e gere consequência negativas, e uma medida factível, deve se decidir pela última.

E isto, por si só, já é um problema, pois sem o comprometimento em torno de tarefas de coleta, processamento de dados, e valoração das alternativas decisórias, o uso da teoria das capacidades institucionais pode levar à perda de relevância, originalidade e confiabilidade, respectivamente. Assim, a aplicação da teoria das capacidades institucionais será positiva se ela “contribuir para tornar mais concreta e informada nossa percepção desses limites e *excluir* alternativas de decisão inviáveis”, bem como “se for igualmente capaz de apontar soluções positivas para reduzir ou justificar tensões interinstitucionais”³⁴.

É preciso ficar atento pois os elementos comparáveis das capacidades das instituições devem ser analisados em um ambiente concreto, e não abstrato, afinal a teoria se propõe empírica. Nem sempre será possível obter estas informações, e mais, podem variar caso a caso, o que torna proibitivo produzir tais informações³⁵.

³³ SUSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions**. Michigan Law Review, v. 101, 2003, p.948.

³⁴ ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 38, 2011, p.45-46.

³⁵ LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. **Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 2, n. 1, 2016, p.210.

Normalmente, a teoria das capacidades institucionais é aplicada contra a intervenção judicial, com base em argumentos, como o de legitimidade democrática, já rebatidos nesta tese.

Ocorre que a teoria dos processos estruturais possui parâmetros muito distintos da teoria tradicional do processo civil, como já desenvolvido na primeira seção desta tese. A crítica precisa ser reposicionada, saindo de uma estrutura adjudicante para uma estrutura cooperativa. Assim, é possível combater o argumento de violação do Poder Judiciário ao intervir em política públicas ou na esfera privada.

O processo estrutural pode se mostrar o melhor caminho para a reestruturação pretendida, já que são processos que privilegiam consenso e cooperação por meio do diálogo interinstitucional. Do ponto de vista do Judiciário, há diversas vantagens em permitir que ele lide com tais problemas; o exercício contramajoritário do direito, a argumentação jurídica, a oitiva dos envolvidos, o respeito ao contraditório e a ampla defesa, e o duplo grau de jurisdição são alguns desses elementos. Tornar o processo um ambiente de aproximação de concepções diversas e de diálogo, pode gerar desfechos mais eficientes do que uma decisão adjudicada. O Judiciário “decide a controvérsia, apontando a violação ao direito fundamental e a necessidade de alguma providência; todavia, deixa a critério de outra instituição a especificação das medidas a serem adotadas e o momento para tanto”, exercendo controle da razoabilidade e da suficiência dessas escolhas³⁶.

Observe-se que a sugestão apontada pelos autores é exatamente a que o Min. Barroso segue ao votar no julgamento do Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ, e definir sua repercussão geral (Tema 698):

Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-

³⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p.219-220.

se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis³⁷.

O Supremo Tribunal Federal não apenas reconhece a importância da via compartilhada de resolução de problemas estruturais, como a aplicou por meio de precedente vinculante.

O Judiciário não precisará se manter em estado de constante atenção junto àquele conflito; decisões pontuais de implementação ou reestruturação poderão ser tomadas por outra esfera. Trata-se de posição defendida internacionalmente.

É o que Garavito³⁸ chama de ativismo dialógico. A atuação judicial existe, mas deixa aos outros Poderes o papel de desenhar a política pública.

Conforme aponta Eduarda Peixoto da Cunha França³⁹, o ativismo dialógico pressupõe: o reconhecimento de direitos fortes; a consciência judicial de que os detalhes das políticas públicas devem ficar à cargo das instâncias políticas, sem que o Judiciário abra mão de mecanismos de mensuração das medidas estruturantes implementadas, ou seja, medidas judiciais moderadas; e um monitoramento forte, via supervisão ativa da execução das determinações judiciais, por meio de mecanismos participativos.

Desta forma, a crítica de que o Poder Judiciário perderá eficiência ao julgar processos estruturais também é minorada. Uma vez que o Judiciário delega a função, ainda que momentaneamente, de acompanhamento e decisão para outra instituição sobrar mais tempo para o magistrado lidar com outras causas judiciais sob sua tutela, e cumprir suas metas institucionalmente impostas.

Outra objeção levantada é que o Judiciário não tem conhecimento técnico para intervir especialmente em políticas públicas. Muito já foi dito sobre a importância do diálogo, e, de fato, ele auxilia bastante a realização das medidas previstas, bem como afasta em certa medida a crítica de ilegitimidade do Judiciário; a solução compartilhada

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 684.612 / RJ (Tema n. 698)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Data de julgamento: 03.07.2023; Data de publicação: 14.09.2023.

³⁸ GARAVITO, Cesar Rodriguez. **El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, v. 14, n. 2, 2013, p.21.

³⁹ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na Colômbia**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 25, n. 1, 2024, p.154-155.

eleva o mérito do diálogo, pois não estar-se-á diante de um diálogo em ambiente micro, mas um diálogo interinstitucional, macro. Deixando esta tarefa para os órgãos mais competentes, a crítica é absorvida e superada.

Perceba-se que o “órgão mais competente” pode não ser a Administração Pública; é possível que o compartilhamento de decisões – especificamente as do dia a dia e implementação burocrática – se dê com alguém ou alguma instituição criada para esta finalidade.

O juiz mantém o poder jurisdicional e, conseqüentemente, a decisão final, mas pode delegar decisões pontuais para terceiros, devidamente habilitados e competentes, decidirem aspectos de implementação, por exemplo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível concluir, portanto, que os processos estruturais não são inovação no nosso sistema jurídico. Para compreendê-los é importante não só observá-los no prisma processual, técnico, mas também a relação dinâmica entre os Poderes do Estado e a forma de intervenção dos Órgãos do Sistema de Justiça.

Entre as principais características dos processos estruturantes temos a multipolaridade, complexidade, coletividade, foco em uma situação de desconformidade estruturada e a transição para sua reestruturação, as quais foram apresentadas e desenvolvidas no decorrer do presente texto.

Desta maneira, surgem algumas questões centrais que precisam ser alvo de reflexão. Qual o papel do Judiciário nas questões estruturantes? Isto estimula o ativismo judicial? Que tipo de ativismo? A melhor solução não seria o diálogo entre os Poderes? A atuação judicial em demandas estruturantes não viola a Separação dos Poderes? De que forma a teoria das capacidades institucionais pode colaborar para superar tais críticas?

Longe de tentar encerrar tais discussões o presente texto busca apresentá-las e desenvolver a problemática dos processos estruturantes, sua relação com a separação dos Poderes e com a teoria das capacidades institucionais, uma vez que uma das vigas mestras do tema é a cooperação entre todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Migração Interpolar nas Ações Coletivas: do CPC/2015 ao Entendimento do STJ**. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, v. 104, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, v. 225, 2013.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 38, 2011. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/184>. Acesso em: 10 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário n. 684.612 / RJ (Tema n. 698)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski; Data de julgamento: 03.07.2023; Data de publicação: 14.09.2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>. Acesso em: 10 mai. 2026.

CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Press, v.89, n. 7, 1976.

DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra; SARAIVA, Hemily Samila da Silva; BEVENUTO, Daniel Bezerra. **Processo estruturais: judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial**. Revista da faculdade de direito da FMP, v 16, n.1, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/192>. Acesso em: 10 mai. 2026.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de processo, v. 303, mai. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO. Acesso em: 10 mai. 2026.

FISS, Owen. **The model of adjudication**. In. GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A.. How does the constitution secure rights. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1985. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2026.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na**

Colômbia. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 25, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/81902>. Acesso em: 10 mai. 2026.

GALDINO, Matheus Souza. **Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural.** In. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. Processos estruturais. 2 ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

_____, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade.** Salvador: JusPODIVM, 2020.

GARAVITO, Cesar Rodriguez. **El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales.** Revista Argentina de Teoría Jurídica, v. 14, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/364>. Acesso em: 10 mai. 2026.

LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. **Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”.** REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/40>. Acesso em: 10 mai. 2026.

MARÇAL, Felipe Barros. **Processos estruturantes.** Salvador: JusPODIVM, 2020.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. **Processos estruturantes no direito brasileiro: breves reflexões sobre este (não) tão novo paradigma processual.** In. VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JR., Hermes; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria. Coletivização e unidade do direito v. 3- estudos em homenagem ao professor Sérgio Cruz Arenhart. Londrina: Thoth, 2022.

PUGA, Mariela. **El litigio estructural.** Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo, n. 2, nov. 2014. Disponível em: http://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf. Acesso em: 10 mai. 2026.

SUSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions.** Michigan Law Review, v. 101, 2003. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol101/iss4/2/>. Acesso em: 10 mai. 2026.

U. S. SUPREME COURT. **Brown v. Board of Education of Topeka II**, 1955. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/349/294.html>. Acesso em: 10 mai. 2026.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática.** Salvador: JusPODIVM, 2020.

_____, Edilson. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos: um novo paradigma.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 19, n. 78. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1150/834>. Acesso em: 10 mai. 2026.

ZANETI JR, Hermes. **Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada.** *In.* NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federeci. *Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais.* Porto Alegre: FI, 2019.

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 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.

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; 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.

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.

O PROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE CRÍTICA

THE BILL OF THE STRUCTURAL LITIGATION: CRITICAL ANALYSIS

Paulo Mendes¹

Amanda Cañizo²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Escopo de aplicação da futura lei. 2. Intervenção judicial em problemas estruturais: democracia contemporânea, mutualismo e o novo modelo de relação entre os Poderes. 3. A adoção do método dialógico. 4. A primazia da consensualidade. 5. Competência. 6. Legitimidade. 7. Primeira fase do processo: identificação do caráter estrutural do litígio. 8. Segunda fase do processo: implementação dos planos de ação, monitoramento e momento de extinção do processo. 9. Decisões interlocutórias no processo estrutural. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente estudo se propõe a realizar duas tarefas principais: (i) apresentar os temas tratados no Projeto de Lei n. 3/2025; e (ii) analisar criticamente a regulação proposta. Inicia-se pela exposição do novo modelo de relacionamento entre os Poderes do Estado, com destaque à necessidade de intervenção judicial para a garantia de direitos fundamentais. Na sequência, com enfoque nas normas fundamentais do processo estrutural, são analisados o método dialógico e a primazia da consensualidade. A partir da exposição destes temas propedêuticos, são examinadas as inovações processuais do projeto, tais como o procedimento diferenciado, as fases processuais, as questões de competência e legitimidade, além da implementação e do monitoramento dos planos de ação. Por fim, são destacados os avanços e alguns pontos de atenção para o legislador.

¹ Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e na Universidade de Salamanca. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador da Fazenda Nacional. Advogado-Geral da União Adjunto.

² Pós-graduanda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Bacharela em Direito pelo IDP.

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural. Projeto de Lei n. 3/2025. Ativismo judicial. Flexibilização processual. Consensualidade. Processo dialógico.

ABSTRACT: This study aims to carry out two main tasks: (i) to present the key issues addressed by Bill No. 3/2025; and (ii) to critically analyze the proposed regulatory framework. The analysis begins with an overview of a new model of interaction among the branches of government, emphasizing the growing role of judicial intervention in safeguarding fundamental rights. It then turns to the core principles of structural litigation, with particular attention to the dialogical method and the prioritization of consensual dispute resolution. Building on these foundational concepts, the study explores the procedural innovations proposed in the bill, including the adoption of a differentiated procedure, the structuring of procedural phases, and the delineation of jurisdiction and standing. It also addresses mechanisms for the implementation and oversight of action plans. In its conclusion, the paper underscores both the normative advances introduced by the proposal and critical aspects that merit closer scrutiny by lawmakers.

KEYWORDS: Structural litigation. Bill No. 3/2025. Judicial activism. Procedural flexibility. Consensuality. Dialogical process.

INTRODUÇÃO

Processos estruturais são demandas que se caracterizam, no mais das vezes, por implicar alguma interferência do Poder Judiciário em políticas públicas, a fim de garantir a observância de preceitos constitucionais. São processos que não finalizam com uma simples decisão, mas que dependem de acompanhamento posterior ao julgado para a sua adequada implementação. Geralmente, são demandas de altíssima complexidade, permeadas por múltiplos interesses. Temas como meio ambiente, situação carcerária, pessoas em situação de rua, medicamentos, adequado tratamento dos povos originários, segurança pública etc. são bons exemplos de assuntos que já recebem tratamento estrutural pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O STF, inclusive, já reconheceu a constitucionalidade dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. A decisão foi proferida no Recurso Extraordinário n. 684.612-

RJ, em sede de controle difuso de constitucionalidade. Submetido o caso ao regime de repercussão geral, o Tema 698 foi concluído com a seguinte tese:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, *não viola o princípio da separação dos poderes*. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas *e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado* (Brasil, 2023, grifo nosso).

Passo seguinte, o STF instituiu o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) – inicialmente denominado Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC) – regulamentado pela Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022. Esse Núcleo pode ser acionado em um processo coletivo ou individual que tramite no Tribunal e possua características estruturais. Segundo o art. 3º, parágrafo único, da Resolução n. 790/22, poderão ser indicados processos que visem a “reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas” (Brasil, 2022).

No âmbito das ações estruturais ambientais, estão em trâmite no STF as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) relacionadas às queimadas na Amazônia e no Pantanal (ADPFs 743, 746 e 857) e ao estado de coisas inconstitucional ambiental (ADPF 760 e ADO 54). Além dessas demandas, há também as ADPFs envolvendo povos indígenas (ADPFs 709 e 991). Todas estão sendo acompanhadas pelo NUPEC (Brasil, STF, s.d.). Registre-se que já existem inúmeros processos com características estruturais em trâmite em todas as instâncias do Judiciário, e não somente no STF.

Como a própria Resolução já aponta, o processo estrutural exige técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como “flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de prova, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária” (Brasil, 2022).

Na mesma linha do STF, considerando que muitas das ações estruturais envolvem direta ou indiretamente o Poder Público, a Advocacia-Geral da União criou uma coordenação específica para tratar dessas demandas complexas: a Coordenação-Geral de Proativo e Processos Estruturais (CGPPE), que atualmente integra a Secretaria-Geral de Contencioso. No contexto ambiental, a Advocacia-Geral da União (AGU) criou a Procuradoria Nacional de

Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima) em 2023. Conforme explica Mariana Cirne (2025), procuradora-chefe da Pronaclima, a AGU é o órgão mais transversal do Poder Executivo, capaz de impulsionar processos estruturais e atuar em consonância com os Poderes Legislativo e Judiciário.

Como se pode perceber, os processos estruturais já representam uma realidade no cenário jurídico brasileiro, apesar de não existir uma regulamentação específica sobre o assunto. Visando a solucionar esse déficit normativo, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 3/2025. Na falta de uma legislação específica, essas demandas são regidas pelo Código de Processo Civil e por outras leis esparsas que compõem o microssistema de processo coletivo, como a Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor, cujos artigos 81 a 106 regulamentam o processo coletivo em geral e se aplicam, no que cabível, às ações civis públicas (vide art. 21 da Lei n. 7.347/1985).

Se aprovada, a lei terá plena aplicação aos processos em trâmite, inclusive no STF – sem prejuízo de que a Corte suplemente a legislação com o seu Regimento Interno, nos termos do art. 96, I, “a”, da CF/88.³ O novo marco legal certamente trará parâmetros legislativos fundamentais para garantir maior segurança jurídica e previsibilidade na tramitação dos casos, sobretudo ao passarem para a etapa da estruturação do plano de ação e do seu respectivo monitoramento.

Este estudo se propõe a realizar duas tarefas principais: expor os temas abordados pelo Projeto de Lei n. 3/2025, de especial interesse aos processos estruturais ambientais, e analisar criticamente as soluções trazidas pela proposta legislativa. Desse modo, inicia-se com uma aproximação ao tema da intervenção judicial em problemas estruturais – tema propedêutico importante para uma compreensão geral do assunto. Em seguida, serão analisadas as propostas para o processo estrutural, com especial destaque para: (i) as normas fundamentais, principalmente para o método dialógico e a primazia da consensualidade; (ii) as demais questões processuais, a exemplo do seu procedimento, das fases do processo, da legitimidade, da competência, do momento e das formas de identificação do caráter estrutural do litígio, da

³ Sobre o tema, vide: Oliveira, , 2020a; 2020b.

implementação dos planos de ação, do monitoramento e do momento de extinção do processo, bem como o regime diferenciado das decisões interlocutórias no processo estrutural.

1. ESCOPO DE APLICAÇÃO DA FUTURA LEI

O artigo 1º do Projeto de Lei n. 3/2025 prevê o escopo de aplicação da lei, que, uma vez em vigor, disciplinará “as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais” (Brasil, 2025). Em uma primeira leitura, logo se questiona a vinculação específica à ação civil pública, escolha que parece descartar a realidade dos problemas estruturais, que se apresentam ao Judiciário por meio das demais ações coletivas e até mesmo em demandas individuais.

No entanto, atente-se que a leitura do art. 1º deve ser feita em conjunto com o art. 14 do PL. Nesse sentido, a justificativa do projeto aponta que o art. 1º “não impede que as técnicas processuais estruturais sejam utilizadas para outros procedimentos, quando forem adequadas aos seus propósitos” (Brasil, 2025). É o que prevê o art. 14:

Art. 14. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.
Parágrafo único. As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis (Brasil, 2025).

Na oportunidade, vale destacar que são normas fundamentais do processo estrutural a “flexibilidade do procedimento” (inciso VII, art. 2º) e a “instrumentalidade das formas” (inciso X, art. 2º), de modo que não se observa preocupação da proposta com a forma de ingresso no Judiciário para suscitar a caracterização do litígio estrutural e o alcance da legislação especial.⁴ Nessa trilha, o art. 1º, § 1º, estabelece os elementos característicos para a definição de um problema estrutural:

Art. 1º Esta lei disciplina as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais.
§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:
I - multipolaridade;
II - impacto social;

⁴ Ademais, note-se que o art. 15 do Projeto também complementa o art. 1º ao prever o âmbito de aplicação subsidiária da lei de processos estruturais, no detalhe: Art. 15. As disposições desta lei aplicam-se, no que couber: I - aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária; II - aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle; e III - ao processo penal, especialmente nos casos que envolvam necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas advindas de feitos criminais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas execuções penais que as requeiram (Brasil, 2025).

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

Como se vê, o problema estrutural, que pode estar presente em demandas individuais ou coletivas, é caracterizado pela necessidade de conciliação entre múltiplos atores com distintos interesses (multipolaridade), pela sua alta complexidade e capacidade de impacto social. Ademais, pode representar um estado de contínua e permanente irregularidade nas políticas públicas (estado de desconformidade estrutural), seja por ação ou omissão dos gestores. Por tais motivos, exige-se a intervenção do Poder Judiciário no modo de atuação da instituição pública ou privada, em um esforço incrementado e duradouro (caráter prospectivo) para remediar a incompatibilidade sistêmica entre o ordenamento jurídico e a realidade.

2. INTERVENÇÃO JUDICIAL EM PROBLEMAS ESTRUTURAIS: DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA, MUTUALISMO E O NOVO MODELO DE RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

O processo estrutural se origina e “a decisão do Poder Judiciário ocorre após a constatação da prolongada mora estatal no enfrentamento de violações massivas de direitos fundamentais” (Santos; Bispo, 2024, p. 4). Sobre o tema, Bispo e Santos (2024, p. 4) explicam que “o objetivo por trás desse tipo de decisão é promover o desbloqueio de estruturas burocrático-institucionais que se encontram emperradas no que diz respeito à superação de quadros de inconstitucionalidades ou ilegalidades sistêmicas.”

Tendo em vista que o processo estrutural, variadas vezes, caracteriza-se pela intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, logo surgem questionamentos sobre a diferença entre processo estrutural e ativismo judicial. Seria o processo estrutural um instrumento para o exercício do ativismo judicial?

O termo “ativismo judicial” foi cunhado por Arthur Schlesinger Jr. em uma matéria jornalística de 1947 sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos (*The Supreme Court*: 1947). Schlesinger se propôs a traçar o perfil dos nove ministros da Suprema Corte na época, caracterizando alguns como *judicial activists* e outros como *champions of self restraint*. O grupo de juízes ativistas acreditava que a Suprema Corte poderia desempenhar um papel ativo na promoção do bem-estar social, defendendo a ampliação do espaço de decisão conferido aos

legisladores; já o outro grupo defenderia uma política judicial de autocontenção. Atualmente, a expressão assume um teor pejorativo, representando um Poder Judiciário agigantado, que interfere indevidamente nas competências dos Poderes Legislativo e Executivo, sob a justificativa de concretização de direitos que não foram, mas deveriam ter sido, efetivados pelos Poderes políticos.

Nesse sentido, no cerne das críticas ao ativismo judicial está a preocupação de que o Judiciário estaria extrapolando os limites da atividade judicante. Esse tipo de comportamento “não judicial” (Cross; Lindquist, 2007, p. 1.756) redundaria em uma ingerência insidiosa frente ao Legislativo e ao Executivo. No presente estudo, partiremos do pressuposto de que toda decisão ativista é reprovável, violadora da separação dos Poderes e, como consequência, prejudica o diálogo institucional e acaba proporcionando o *backlash* dos Poderes políticos.

É necessário, contudo, não confundir criatividade judicial e ativismo. A atividade interpretativa é necessariamente criativa em alguma medida, sobretudo quando o Judiciário se depara com cláusulas abertas e conceitos jurídicos indeterminados, a exemplo dos princípios constitucionais. Quando o Judiciário densifica disposições normativas, age dentro da sua órbita de atuação, exercendo uma atividade que lhe é própria, ainda que disso resulte a criação de normas jurídicas não previstas pelo legislador. Não há nada de ativismo nisso. O ativismo se faz presente quando o Judiciário extrapola os limites interpretativos e desrespeita a órbita de atuação dos demais Poderes. O intérprete pode muito, mas não pode tudo. Dentro das suas possibilidades, o processo estrutural é um importante instrumento de implementação dos preceitos constitucionais.

Analisando os problemas estruturais desde uma perspectiva da democracia e da relação entre os Poderes, imprescindível ainda compreender que a ascensão do processo estrutural está conectada a uma nova fase por que vem passando o Estado moderno. O filósofo político Daniel Innerarity defende que é necessário repensar a democracia e adotar uma nova forma de governo. Nesse sentido, a sua teoria da democracia complexa se propõe a constituir o marco conceitual mais adequado para articular exigências da contemporaneidade. Para o autor, “a complexidade é, para a democracia, algo mais do que uma condição de eficácia ou uma aceitação do realismo; ela representa uma oportunidade de completá-la” (Innerarity, 2020, p. 23). Desse modo, a democracia complexa, ou poliarquia, pressupõe construções de políticas públicas mais inclusivas, com a participação no processo decisório de todos os Poderes e diretamente da

sociedade. Nessa mesma linha, Almeida, Junior e Machado (2025, p. 5) sustentam que a arquitetura da democracia contemporânea “possui estrutura de rede, aumentando a conectividade entre os atores políticos, possuindo maior potencial de inovação e responsividade aos anseios sociais e caráter mais colaborativo.”

Note-se que, em processos estruturais, o cenário é de grave desconformidade e violação a direitos fundamentais. Segundo Almeida, Junior e Machado (2025, p. 6), critérios hierárquicos e de competência estanques eram suficientes apenas para responder a problemas mais simplórios, mas não se sustentam para endereçar satisfatoriamente problemas contemporâneos, como, v.g., as mudanças climáticas:

Como exemplo, pode-se tomar um dano ambiental direto, como um derramamento de óleo por uma petrolífera. Nessa hipótese, o estabelecimento da relação de causalidade é simples e a resposta estatal para a reparação do dano é direta. Por sua vez, na questão das mudanças climáticas, há uma descentralização da produção de riscos, não sendo possível imputar o sistema de responsabilização clássico para o enfrentamento da questão. Trata-se de um problema descentralizado e complexo que demanda a produção de soluções igualmente complexas (Almeida; Junior; Machad, 2025).

Nesse sentido, os autores apontam que a solução multicêntrica para a implementação de políticas públicas resolve a insuficiência dos atores estatais inicialmente competentes para a identificação e a implementação dessas políticas. Insuficiência essa que pode se dar por falta de interesse na transformação da realidade social, pela curta duração do ciclo eleitoral, bem como pelo próprio caráter de hipercomplexidade das demandas estruturais, que exigem uma atuação multissetorial (2025, p. 6). De outra forma, não é mais possível garantir a fruição dos direitos fundamentais.

Não à toa, “o STF, em diversas ocasiões, já afirmou a possibilidade de o Poder Judiciário intervir em todas as etapas do ciclo de políticas públicas” (Santos; Bispo, 2024, p. 4). Nesses casos, se, por um lado, não é mais possível garantir a fruição e a ampliação de certos direitos fundamentais sem a intervenção judicial, por outro, é a articulação interinstitucional que supre a incapacidade técnica do Judiciário de interferir na execução de políticas públicas. No sistema estrutural, os Poderes se interconectam numa relação de *mutualismo*. A demanda não se resolve sem a participação cooperativa e efetiva de todos os agentes – trata-se da construção compartilhada de soluções para o litígio.

É necessário, portanto, perceber que, há muito, já se evoluiu metodologicamente desde os vetustos ensinamentos de Montesquieu, no sentido de que competiria ao Judiciário, tão

somente, ser a boca da lei (*bouche de la loi*) e que, de maneira “inanimada”, declararia a vontade do legislador. Olhando para a história, lembram Susteain e Vermeule que a teoria do “constitucionalismo popular” sequer concebia a possibilidade de *judicial review*, uma vez que as leis e a Constituição, feitas pelo povo, estariam sujeitas ao *popular enforcement* (Sunstein; Vermeule, 2002, p. 37)

Não se pretende afirmar, por evidente, que a intervenção judicial deve se dar de forma desmedida, irregular e arbitrária. O processo estrutural deve ser visto como uma arena que justamente visa a evitar o embate entre os Poderes e garantir o diálogo institucional, sem o qual a implementação dos planos da decisão estruturante não deve seguir. Segundo Gastal e Schönhofen (2024, p. 10), “por intermédio do processo estrutural, o Judiciário deve assumir uma função não de imposição, mas sim de intermediador autorizado a promover diálogos institucionais”. Nesse sentido, “o que se pretende é que o Judiciário não se sobreponha aos demais Poderes, mas também que não se omita na defesa das disposições constitucionais e da dignidade humana.”

3. A ADOÇÃO DO MÉTODO DIALÓGICO

Conforme demonstrado, o processo estrutural exige o afastamento de noções rígidas sobre a relação entre os Poderes. Em um sistema complexo, de redes, não se questiona mais de quem deve ser a competência exclusiva, mas sim como estabelecer um ambiente de harmonia que favoreça os necessários diálogos institucionais e a participação comunitária. Um processo decisório rígido, formal, estanque, conduzido por uma autoridade inflexível e soberana é incapaz de dar respostas adequadas aos problemas estruturais. É imprescindível a decisão dialogada e, como aprofundaremos adiante, sempre que possível consensual.

Sugere-se que a primeira decisão judicial a reconhecer uma inconstitucionalidade estrutural teria sido proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1954, no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Ao reconhecer a inconstitucionalidade da doutrina de segregação racial *separate but equal* no ambiente escolar, foram levantados inúmeros questionamentos sobre como implementar essa decisão. Na verdade, a reação imediata dos Poderes políticos foi de intensa resistência e *backlash*. Cass Susteain (2007, p. 2) define o efeito *public backlash* como a “desaprovação pública intensa e contínua de uma decisão judicial, acompanhada de medidas agressivas para resistir a essa decisão e remover sua força legal.”

Não obstante a resistência política ter sido motivada principalmente por ideais divergentes do que ficou consagrado pela Suprema Corte, fato é que a decisão não foi dialógica e, por consequência, de difícil implementação prática. Por isso mesmo que a Corte proferiu uma nova decisão, a *Brown II*, em 1955. Dessa vez, a Corte previu um verdadeiro plano de ação estrutural. Conforme explica Jordão Violin (2019, p. 47):

Se *Brown I* é paradigmático por seu conteúdo, *Brown II* o é pela forma. Pela primeira vez, o Judiciário assumiu o papel de agente de transformação social. Afastando-se de sua tradicional função restrita a declarar direitos, a Corte incumbiu-se da tarefa de implementá-los. (...) A Corte anteviu a complexidade da tarefa. Recomendou que a decisão fosse integralmente cumprida na data mais próxima possível, mas reconheceu a necessidade de um período de transição para remoção gradual e sistemática de obstáculos. Prevendo a recalcitrância dos governos estaduais, a decisão autorizou os juízos de origem a considerar problemas relacionados à administração do sistema educacional. Encarregou os magistrados de primeiro grau de avaliar a adequação das condições físicas das escolas, do sistema de transporte escolar, da distribuição de pessoal e da definição geográfica de distritos escolares. E orientou esses juízos a utilizar medidas flexíveis, ajustáveis e aderentes às necessidades de cada caso para a criação de um sistema racialmente neutro.

Segundo o autor (2019, p. 33), a *Brown II* apresenta todas as características essenciais daquilo que se convencionou chamar *public interest litigation*:

uma demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais abstratos cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma global de uma instituição social; cuja implementação exige ações que se protraem no tempo; conduzida por juiz e partes em cooperação.

Interessante notar como são identificáveis as mesmas ou semelhantes características nos processos estruturais, sobretudo a sua condução pelo julgador em cooperação com as partes e demais interessados. Sob esse prisma, uma das premissas utilizadas pelo Projeto de Lei n.º 3/2025 se refere à previsão do método dialógico para a condução do processo estrutural. Como vimos, esse método está intrinsecamente relacionado à própria natureza do procedimento, que pressupõe diálogos institucionais e a correspondência entre diversos atores para a interferência em políticas públicas. Pretende-se, assim, a ampliação do contraditório e da participação dos grupos impactados pelo caso. Nas palavras de Owen Fiss (1982, p. 121):

Essa nova forma de adjudicação é amplamente definida por duas características. A primeira é a consciência de que a principal ameaça aos nossos valores constitucionais não é representada por indivíduos, mas pelo funcionamento de organizações de grande escala — as burocracias do Estado moderno. Em segundo lugar, esse novo modo de litígio reflete a percepção de que, a menos que as organizações que ameaçam esses valores sejam reestruturadas, essas ameaças aos valores constitucionais não poderão — e não serão — eliminadas. Para esse esforço reconstrutivo, o universo tradicional de remédios jurídicos — como a sentença indenizatória ou a ação penal — revela-se inadequado.

Nesse contexto, inevitável trabalharmos com a teoria das capacidades institucionais. Segundo Sunstein e Vermeule (2002, p. 3), instituições possuem papéis específicos a desempenhar, com habilidades e limitações distintas. Enquanto a maioria das teorias interpretativas proeminentes trabalhavam com uma visão idealizada, e até mesmo heroica, das capacidades judiciais, por outro lado, tinham como corolário uma visão cínica das capacidades do Legislativo e do Executivo. Clève e Lorenzetto (2016, p. 150) demonstram que ao se admitir que juízes não possam vir a atingir a perfeição traçada nas teorias normativas, abre-se a possibilidade para argumentos de cunho institucional.

Diante desse cenário, Sunstein e Vermeule (2002, p. 29) cunharam o termo “cegueira institucional” (*institutional blindness*), que apontaram ser uma condição pervasiva no sistema de justiça. Segundo os autores (2002, p. 36), essa cegueira representa a interpretação rígida, mecânica ou formalista, com atenção insuficiente à história, à política e às nuances do caso em comento. Por outro lado, a “sensibilidade institucional” (*institutional sensitivity*) permite a multiplicidade de intérpretes e a deferência do julgador aos demais Poderes.

A teoria das capacidades institucionais de Sunstein e Vermeule se conecta com a teoria da sociedade aberta dos intérpretes, de Peter Häberle. Segundo essa teoria, no processo de interpretação constitucional, “estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (Häberle, 2002, p. 13). Como se nota, ambas as teorias reforçam a ideia de que a participação dos interessados representam verdadeira democratização que legitima a atividade jurisdicional.

Roberto Gargarella segue a mesma trilha. Para o autor, a ideia do diálogo democrático vem alcançando prestígio significativo nas ciências sociais e se demonstra uma solução atrativa para os problemas complexos da democracia contemporânea. “A proposta de que os diferentes poderes de governo alcancem acordos ‘conversacionais’ afasta o medo e as críticas relacionadas com a ‘imposição’ de soluções ‘vindas de cima’, que às vezes é associado com o controle de constitucionalidade” (2016, p. 40). Nesse sentido, o constitucionalismo dialógico requer que repensemos a estrutura institucional para favorecer o intercâmbio de razões. Segundo o autor, “uma defesa apropriada do constitucionalismo dialógico deve nos levar a promover uma organização estrutural diferente, capaz de deixar para trás a tradicional estrutura dos *checks and balances*” (2016, p. 41).

Neste ponto, segundo Vitorelli e Garcia (2024, p. 2-3), o processo estrutural se aproxima do conceito de *town meeting* (ou “reunião da cidade”), refletindo “a tentativa de construção de um processo como uma ampla arena de *debate*, rompendo, inevitavelmente, afinidades com o processo civil tradicional, bipolar, individual, composto por sujeitos ‘donos dos seus direitos’ e consolidado por uma resistente arena de *combate*” (grifo nosso).

Essa ideia se traduz em diversas previsões do projeto de lei (Brasil, 2025),⁵ mas especialmente no art. 2º, incisos III, IV e XI, com as seguintes normas fundamentais:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

(...)

III - diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados, inclusive os potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada

IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

V - ampla publicidade e transparência;

(...)

XI - boa-fé e cooperação.

Ademais, no art. 8º do projeto, em que estão expressas as técnicas processuais disponíveis à autoridade judiciária, observamos um claro prestígio à realização de audiências, consultas técnicas e comunitárias, além de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio:

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

(...)

X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de

⁵ Vide art. 6º, § 2º e art. 9º, §§ 4º, 5º e 6º.

que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e

XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia (Brasil, 2025).

Além disso, extrai-se a relevante norma fundamental do inciso VII do art. 2º da proposta legislativa: “VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)” (Brasil, 2025). Nesse sentido, preveem os referidos artigos do Código de Processo Civil (CPC):

Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica:

I - à tutela provisória de urgência;

II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III ;

III - à decisão prevista no art. 701 .

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício (Brasil, 2015).

Privilegia-se, desse modo, o contraditório efetivo, consagrado também pelo princípio de dialogicidade estabelecido pelo projeto.

Como se observa, o projeto de lei reflete as considerações antes expostas. A sua redação deixa claro como a comissão de juristas responsável pela sua elaboração estava atenta às discussões contemporâneas sobre diálogo institucional, ao princípio democrático e ao novo modelo de relação entre os Poderes. Trata-se de marca fundamental para um processo estrutural bem desenhado, afastando o solipsismo judicial e aproximando-se da cooperação e do diálogo entre os interessados.

Vitorelli e Garcia (2024, p. 6) apontam que a ideia de condução dialógica já vem sendo utilizada na prática, como ocorreu no caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará, em que os juízes federais desenvolveram o método cunhado “passando o martelo adiante”. Nesse processo estrutural, foram realizadas sucessivas audiências, totalizando mais de vinte, que resultaram na criação de um “sistema integrado de cirurgia” disponível na internet e na classificação do processo no 16º Prêmio Inovare.

Outro exemplo de condução dialógica do processo foi a cooperação judiciária empregada no caso Mariana, que se assemelha à lógica utilizada pela Suprema Corte dos

Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education*, como vimos acima. Em que pese as discussões sobre a sua caracterização como um processo estrutural ou não, após o acordo celebrado no STF, as ações de monitoramento foram delegadas ao TRF6, em razão da experiência acumulada deste Tribunal com as questões relativas ao caso. Segundo Mendes *et al.* (no prelo), no caso Mariana, “a atuação do STF como mediador institucional reforçou a importância de uma abordagem dialógica e cooperativa, com a ampla participação social e a garantia de tratamento adequado à comunidade atingida.”

Nesse sentido, o processo estrutural permite que o Poder Judiciário, em situações de desconformidade que afetam direitos fundamentais, convoque uma abordagem mais colaborativa, envolvendo múltiplos stakeholders, para alcançar soluções adaptáveis e contextualmente sensíveis (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Como se demonstra, o método dialógico representa a transformação do julgador de uma figura impositiva para uma figura colaborativa e, talvez possa-se dizer, educativa: tanto se coloca em posição de aluno interessado em compreender como solucionar um problema público de forma estruturada, criativa e duradoura; quanto assume uma “missão educativa”, como um *teacher to the citizenry*, na teoria de Bickel (1986, p. 202):

Instituições — entre elas, a Suprema Corte — podem exercer uma influência imensa. Ela pode até não conseguir empregar plenamente seu poder máximo como órgão de governo encarregado de traduzir princípios em normas jurídicas positivas; mas isso não significa que deva abandonar seu papel concomitante de “educadora da cidadania”. O poder ao qual Marshall legitimamente aspirou não representa toda a medida da autoridade da Corte em nossos dias. E os argumentos da Corte não precisam ser obrigatórios para serem convincentes.

Segundo o autor, o papel da Corte, e sua *raison d’être*, é evoluir “para preservar, proteger e defender” o princípio. Se, ao final, as instituições políticas insistirem em uma linha de ação que não pode ser conciliada com os princípios constitucionais, não cabe à Corte sancioná-la — ainda que o faça de forma ambígua ou disfarçada.

4. A PRIMAZIA DA CONSENSUALIDADE

Se a solução consensual é a opção mais desejável em um processo individual de natureza bipolar e interesses facilmente identificáveis, no processo estrutural a busca pelo acordo é ainda mais necessária (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 115). Antônio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha (2016, p. 2) apontam que, contemporaneamente, a conciliação deixa de ser vista como meio *alternativo* de solução de conflitos para ocupar o

papel de meio *adequado* para solução de conflitos, na medida em que existem demandas que serão mais adequadamente resolvidas pelo consenso. Isso porque o comum acordo entre todos os múltiplos interessados em um processo estrutural é mais capaz de gerar soluções duradouras e com segurança jurídica para todos. Nesse sentido, Sturm (1991, p. 1355) aponta que a consensualidade favorece a construção de soluções mais sustentáveis.

Sob esse prisma, a prevenção e a resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente, são normas fundamentais do processo estrutural, previstas no art. 2º, inciso I, do Projeto de Lei n. 3/2025. Nessa linha, observamos a intrínseca relação entre a consensualidade e a cooperação (ou o método dialógico). Como apontam Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2021, p. 5):

A questão decorre da própria constatação de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, podendo por isso produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Poder Judiciário. A solução negociada, assim, poderia oferecer claras vantagens, prestando-se como instrumento mais aderente às possibilidades e às necessidades dos interessados e do problema examinado.

No caso Mariana, por exemplo, Mendes *et al.* (no prelo) expõem que intervenções jurisdicionais no âmbito local mostraram-se insuficientes para solucionar o problema até o acordo celebrado e homologado no STF. Segundo os autores, “a repactuação do acordo, mediada pelo CNJ e homologada pelo STF, representou um avanço significativo ao estabelecer um marco reparatório mais abrangente e inclusivo” (no prelo). Ademais, prestigiando a relação entre consensualidade e cooperação, “o acordo destacou-se por seu caráter consensual e pela capacidade de reunir múltiplos atores em torno de uma solução conjunta” (no prelo).

Nesse contexto, tal qual o imperativo de cooperação, a consensualidade também aparece em diversos outros dispositivos do projeto. Logo no primeiro artigo, o § 3º deixa clara a possibilidade de resolução de demandas estruturais por meio de termos de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva.

No art. 10, é expressamente determinado: “Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados” (Brasil, 2025). E para obtenção do consenso, o artigo prevê uma série de mecanismos disponíveis à autoridade judiciária, inclusive estipulando que as decisões de tutela provisória tomadas sem oitiva das partes no curso do processo estrutural serão excepcionais:

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter o processo à mediação ou a outros métodos de autocomposição.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes e aos demais interessados a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou de complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§ 3º O juiz adotará medidas para coibir comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição

§ 4º As decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2025).

A primazia da consensualidade é prevista até mesmo para o reconhecimento da natureza estrutural da demanda: segundo o art. 6º do projeto, “o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial” (Brasil, 2025). Além disso, os parágrafos subsequentes deixam claro que o caráter estrutural somente será reconhecido por decisão judicial caso esgotadas todas as tentativas de consenso (§§ 2º e 3º do art. 6º). Outrossim, uma vez definido o objeto da atuação estrutural, este só poderá ser alterado mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz (§ 1º do art. 7º).

Vale ressaltar também que o PL não estabeleceu uma fórmula estanque a ser observada para a celebração de acordos em litígios estruturais. Mendes *et al* (no prelo) explicam que isso se dá “justamente em razão das peculiaridades que envolvem cada um dos casos. Assim, o magistrado acaba por adotar uma postura mais experimentalista”. Desse modo, nota-se a escolha da proposta legislativa em conferir um maior grau de experimentação ao julgador.

5. COMPETÊNCIA

O art. 3º do Projeto de Lei n. 3/2025 prevê a seguinte regra de competência: “Art. 3º É competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito”. No caso de haver várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, observada a prevenção (art. 3º, § 1º, inciso I). Se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente (art. 3º, § 1º, inciso II). E se os fatos refletirem dimensão nacional, a abranger mais

de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção (art. 3º, § 1º, inciso III).

Uma das maiores incertezas geradas pela falta de regulamentação dos processos estruturais é a multiplicidade de instâncias decisórias a respeito dos problemas estruturais. Como se observa, o projeto busca amenizar essa insegurança pelo estabelecimento de prevenção e, portanto, concentração das discussões em um único juízo, além de estabelecer preferência à competência das capitais, mais estruturadas para lidar com esse tipo de processo.

De toda sorte, na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos art. 67 a 69 do CPC (v. art. 3º, § 4º, do PL 3/2025). Nesse sentido, não é excluída a intervenção das comarcas de interiores por vezes mais próximas à realidade do caso.

Ademais, o PL também faz menção à hipótese de processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural. Nesse caso, estabeleceu que esses processos serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas (art. 3º, § 2º), com o objetivo de evitar decisões ou mesmo planos de ação conflitantes. E caso haja divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, o PL determinou a aplicação das disposições sobre conflito de competência previstas nos art. 951 a 959 do CPC (art. 3º, § 3º).

Um ponto que merece reflexão é a previsão da competência do juízo do Distrito Federal, pela simples circunstância de o litígio envolver mais de um Estado da Federação (art. 3º, § 1º, III). Se o litígio não atingiu diretamente o DF, não há razão para se abrir a unidade federativa como uma opção de *forum shopping* para os autores. Imagine-se, por exemplo, um litígio cujos fatos ocorram apenas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Faria sentido que a Justiça do Distrito Federal julgasse uma demanda com tamanho afastamento das relações materiais que seriam analisadas? A faculdade de escolha do Distrito Federal, quando esta unidade federativa não foi alcançada pelos fatos, deve ser objeto de maiores discussões e aprofundamento.

Ademais, como se observa, o projeto não previu a criação de varas especializadas para litígios estruturais. Sobre esse tópico, Andréa, França e Casimiro (2024, p. 8) consideram que a competência adequada nos processos estruturais somente seria atingida se pensada em

conjunto com a eficiência e, para tanto, seria importante vislumbrar a possibilidade de que, se em um litígio o juiz não tiver expertise para a prática de um ou alguns atos processuais, outro pudesse assumir a sua prática. Todavia, pode-se argumentar que essa ideia estaria abarcada, de certa maneira, pelo prestígio à cooperação judiciária prevista em diversos dispositivos do projeto.

Outro ponto importante a se destacar é o disposto no art. 4º, inciso I, do PL, que prevê, de forma inédita no processo civil, a possibilidade de julgamentos colegiados em primeira instância: “Art. 4º O juiz poderá, fundamentadamente, solicitar ao Tribunal, entre outras providências: I - designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada”. Tal previsão é uma interessante flexibilização do procedimento, especialmente para demandas complexas, que, como visto, se beneficiam do processo mais dialógico possível. Ademais, o julgamento colegiado também proporciona maior proteção aos magistrados, à medida que minimiza questionamentos quanto à imparcialidade das decisões sobre a política pública objeto do caso.

6. LEGITIMIDADE

No processo estrutural, a legitimidade deve ser analisada sob duas perspectivas principais: a capacidade institucional e a representatividade social (Mendes *et al*, no prelo). A capacidade institucional refere-se, como aponta Vitorelli (2018, p. 14), à capacidade de articulação estratégica dos entes envolvidos nas negociações, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e órgãos reguladores. Esses atores devem demonstrar competência para conduzir negociações complexas e promover a implementação de soluções consistentes com os marcos legais aplicáveis. Sob outro prisma, a representatividade social pode ser entendida como a capacidade do representante de refletir as necessidades e expectativas das comunidades diretamente afetadas, assegurando que suas demandas sejam incorporadas ao processo decisório (Arenhart e Osna, 2021, p. 9).

O Projeto de Lei n.º 3/2025 não prevê um rol de legitimados específicos para a propositura do processo estrutural. Permanecem aplicáveis as regras de legitimidade previstas no Código de Processo Civil e leis esparsas. No que toca ao processo coletivo, note-se os legitimados alçados pelo próprio texto constitucional (v. art. 5º, LXX e LXXIII; art. 129, III), assim como pelo Código de Defesa do Consumidor (v. art. 82) e pelas leis de Ação Civil Pública

(v. art. 5º), da Ação Popular (v. art. 1º e art. 19, § 2º), do Mandado de Injunção (v. art. 12) e do Mandado de Segurança (v. art. 21).

Não obstante, há uma atenção especial quanto à legitimidade, permitindo, por um lado, o seu controle rigoroso pelo magistrado e, por outro, que seja regularizada a legitimidade, sem que isso implique a extinção do processo. Nos §§ 3º e 4º do art. 5º, foi expressamente previsto:

§ 3º O processo estrutural não será extinto por defeito de legitimidade ou de capacidade processual adequada da parte autora, sem que antes se dê a oportunidade a outro legitimado de assumir a demanda, competindo ao magistrado promover a intimação dos possíveis representantes adequados para prosseguirem com o processo.
§ 4º O processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na atuação estrutural buscada

Esses são exemplos práticos das normas fundamentais expostas nos incisos VII e X do art. 2º do projeto, que dispõem sobre a “flexibilidade do procedimento” (inciso VII) e a “instrumentalidade das formas” (inciso X).

7. PRIMEIRA FASE DO PROCESSO: IDENTIFICAÇÃO DO CARÁTER ESTRUTURAL DO LITÍGIO

Sobre o aspecto precedimental, Vitorelli (2018, p. 10) explica que o processo estrutural será propulsionado por decisões judiciais que imporão obrigações de fazer com o objetivo de remodelar as instituições consideradas deficitárias. Nessa linha, Arenhart (2013, p. 6) esclarece que a decisão estrutural principal é seguida de inúmeras outras decisões judiciais que têm por objetivo resolver os problemas decorrentes da implementação das decisões anteriores, o que o autor denomina de “*provimentos em cascata*”, vez que a decisão subsequente é fruto da decisão anterior. Por sua vez, Cirne e Santos (2023, p. 264-265) esclarecem que os provimentos em cascata são necessários pois se prolongam no tempo e requerem a participação ativa de todos os entes envolvidos, à medida que o objetivo do processo estrutural é fornecer uma tutela jurisdicional tanto eficaz quanto duradoura.

O processo estrutural, portanto, ocorre de maneira bifásica: em um primeiro momento, o julgador reconhece o estado de desconformidade; determina o estado ideal de coisas que se pretende implementar; e estabelece o modo pelo qual esse resultado será alcançado (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 108).

Partindo dessas premissas, o Projeto de Lei n.º 3/2025 prevê um incidente processual específico para a identificação da natureza estrutural do litígio. Segundo o art. 5º: “o autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser”. Feito isso, ao apreciar a petição inicial, o juiz poderá, segundo o § 1º do referido artigo:

- I - determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;
- II - rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento adequado; ou
- III - determinar a citação do réu e, se for o caso, a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise do caráter estrutural do processo.

Na sequência, “o réu será citado para, no prazo nunca inferior a 15 dias nem superior a 30 dias, manifestar-se sobre o caráter estrutural do processo, não incidindo a preclusão sobre as demais questões suscitadas pelo autor” (§ 2º). Note-se que não só o réu possui um prazo alargado em relação ao procedimento comum, como também terá outro momento de manifestação para tratar de outras questões que não versem sobre o caráter estrutural do litígio. A discussão inicial versará apenas sobre a existência ou não de um litígio estrutural, que definirá o procedimento a ser seguido.

Ademais, também é possível que “qualquer das partes e demais interessados que participe do processo” indique “a natureza estrutural do litígio, devendo todos ser intimados para, no prazo de 15 dias, manifestarem-se a respeito dessa alegação” (§ 5º). Conforme antes mencionado, o processo estrutural “possui como característica a policêntrica de interesses e a multipolaridade de sujeitos envolvidos, ante a complexidade da causa que o enseja.” (Cirne; Julião, 2024, p. 215)

Importa destacar que, tratando-se de processo individual em que se identifique caráter estrutural, o § 6º do art. 5º estabelece que o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se refere o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva.

Nesse sentido, o projeto de lei prefere a comunicação de legitimados à propositura da demanda estrutural do que a solução de coletivização de processos individuais. Trata-se de postura adequada, lembrando que, à época de elaboração do CPC de 2015, previu-se a possibilidade de conversão, pelo juízo, de uma ação individual em coletiva, mediante requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública (v. art. 333). No entanto, tal

dispositivo foi vetado pela Presidência da República com a justificativa de que poderia vir a permitir a conversão de ações individuais em coletivas de forma pouco criteriosa, em prejuízo da autonomia e dos interesses das partes envolvidas.

Dando seguimento, conforme já apresentamos no tópico sobre a “primazia da consensualidade” neste artigo, a proposta legislativa estabelece que o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial (art. 6º). Sobre a questão, foi previsto que, na ausência de consensualidade, o juiz prezarão pelo método dialógico e pela cooperação para fundamentar o seu posicionamento (v. §§ 2º e 3º do art. 6º). Nesse sentido, a justificativa do projeto esclarece que “valoriza-se o consenso entre as partes, mas, se ele não existir, é o caso de ampliação do contraditório, a fim de que a decisão seja subsidiada pela maior quantidade de informação possível, de acordo com as necessidades do caso.”

Ademais, para reconhecer o caráter estrutural do litígio, segundo o § 4º do art. 6º, o juiz deverá considerar, entre outros elementos, os seguintes: “a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes”. E uma vez reconhecido ou rejeitado o caráter estrutural do litígio, o réu será intimado para, querendo, oferecer contestação (§ 5º), em respeito ao contraditório efetivo.

Ato contínuo, a decisão que atribuir caráter estrutural ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual (art. 7º). Desse modo, o objeto da atuação estrutural deve ser específico, pois, como vimos, não se pode falar de uma intervenção judicial desprovida de parâmetros, podendo ser alterado o objeto litigioso apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juiz (art. 7º, § 1º). Demonstra-se, nessa premissa, mais um exemplo da máxima de primazia da consensualidade trazida pelo projeto de lei. Ademais, no que toca à possibilidade de alteração do objeto da ação, nota-se como o projeto estabeleceu que só poderá ocorrer mediante consenso entre as partes, impossibilitando que proponham alterações diversas e sugeridas por qualquer dos múltiplos interessados no processo ou mesmo de ofício pelo juiz. A justificativa do projeto é clara: “Isso impede processos estruturais que se eternizem por estarem, a cada momento, mudando de enfoque.”

Estabelecido o caráter estrutural do processo, o projeto, guiado novamente pela consensualidade e dialogicidade, prevê no seu art. 8º que o juiz deverá, com a participação das

partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

- I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;
- II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;
- III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;
- IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;
- V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;
- VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;
- VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;
- VIII - decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;
- IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou da rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;
- X - comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízes responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes; e
- XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.

Por sua vez, a justificativa do projeto esclarece que as técnicas processuais estão organizadas em: “técnicas de participação (incisos I a III), técnicas de gerenciamento (incisos IV e V), técnicas de instrução (incisos VI e VII), técnicas de decisão (inciso VII), técnicas de publicidade (incisos IX e X) e técnicas de cooperação (inciso XI).”

Finalmente, uma vez decididas as questões alegadas pelo réu e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural (art. 9º), marcando o início da segunda fase do procedimento.

8. SEGUNDA FASE DO PROCESSO: IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO, MONITORAMENTO E MOMENTO DE EXTINÇÃO DO PROCESSO

A segunda fase do processo estrutural representa, de forma mais contundente, a aproximação do Judiciário com a Administração Pública e, segundo a justificativa do PL,

“expressa o aspecto mais importante do processo estrutural”. É justamente na elaboração do plano de ação e na sua implementação que a autoridade judiciária se insere na execução das políticas públicas e promove o monitoramento das condutas estatais. Por sua vez, a atuação estrutural deve ser pensada de forma gradual e prospectiva, tendo sempre em mente a necessidade de se garantir a segurança jurídica para todos os impactados pelo processo.

Neste momento, cabe ao julgador coordenar a implementação das medidas necessárias para redesenhar as falhas estruturais apontadas, norteando a forma ideal para o alcance das metas a serem estabelecidas em conjunto com os interessados. Cirne e Santos (2023, p. 264) explicam que, na oportunidade, cabe ao Poder Judiciário fornecer a arquitetura para comparar e construir soluções e paradigmas, chamando a atenção para o problema estrutural definido no caso, encorajando as partes interessadas a avaliarem seu significado e causa, e, assim, estimulando a resolução.

Neste ponto, importa destacar a necessidade de que a autoridade judiciária tenha à sua disposição corpo técnico especializado para o remodelamento da política pública em discussão. Assim, o Judiciário pode e deve fazer uso do método dialógico para contar com a cooperação de entidades fiscalizatórias, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, no âmbito federal.

No STF, com a criação do NUPEC, restou estabelecido que é justamente este corpo técnico que auxiliará o Tribunal na elaboração do plano de ação e na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas. Por sua vez, os art. 5º e 6º da Resolução 790/22 dispõem que tal plano deverá ser reavaliado de seis em seis meses, no máximo, a fim de verificar eventual necessidade de reformulação, levando em consideração a flexibilidade necessária ao processo estrutural.

Nesse contexto, a segunda fase se relaciona com os elementos caracterizadores dos problemas estruturais: prospectividade (art. 1º, § 1º, III, do PL), natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias (art. 1º, § 1º, IV, do PL), complexidade (art. 1º, § 1º, V, do PL) e a intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (art. 1º, § 1º, VII, do PL). De igual modo, as normas fundamentais do projeto de lei também foram pensadas para orientar a condução do magistrado já na segunda fase do processo estrutural:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

(...)

II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

(...)

VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

(...)

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável (Brasil, 2025).

Como se vê, o projeto estabeleceu como norma fundamental e princípio orientador do plano de ação a sua compatibilização com as capacidades institucionais dos Poderes e dos agentes tomadores de decisão envolvidos. Problemas estruturais demandam intervenções orçamentárias, *i.e.* a alocação e a realocação de recursos públicos, sendo um dos principais fatores de complexidade do processo estrutural. Esse problema foi amplamente exposto nas audiências públicas para elaboração do PL, merecendo destaque as importantes contribuições apresentadas pela AGU.

Na sequência, é perceptível como o projeto de lei dispendeu significativos esforços para delimitar o conteúdo e a organização coordenada do plano de ação estrutural. Com efeito, resolve problemas práticos de processos estruturais que são percebidos na atualidade, como a alteração do objeto, das metas e indicadores da atuação estrutural; o monitoramento ilimitado das medidas e a imprevisibilidade do término da atuação. Vejamos.

Em primeiro lugar, diferentemente do objeto da atuação estrutural que só pode ser alterado mediante acordo entre as partes (§ 1º, art. 7º), as metas e indicadores da atuação estrutural, que fazem parte da fase do plano de ação, podem ser alterados de comum acordo pelas partes ou também por decisão judicial, com base em: (i) fatos supervenientes; (ii) novas informações; ou (iii) diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no art. 6º do projeto (§ 2º, art. 7º).

O art. 9º do projeto estabelece as regras especificamente voltadas à condução da segunda fase do processo: a elaboração do plano de atuação estrutural. Logo no início, o § 1º já demonstra a deferência do projeto de lei às capacidades institucionais de cada ente envolvido:

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas (Brasil, 2025).

Por sua vez, o § 2º demonstra novamente o interesse do projeto na adoção do método dialógico: “§ 2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado” (Brasil, 2025).

Postas essas premissas, o § 3º descreve o conteúdo do plano de atuação estrutural:

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

- I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;
- II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;
- III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;
- IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;
- V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;
- VI - metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas;
- VII - designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;
- VIII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo; e
- IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis (Brasil, 2025).

No detalhe, merece destaque o inciso VIII, que demonstra a preocupação do PL com a extinção do processo estrutural. A sua duração excessiva foi uma das pautas mais debatidas nas audiências públicas de elaboração do projeto, questionando-se até quando a autoridade judiciária se manterá intervindo em políticas públicas. Nesse contexto, o PL tem o mérito de prever que devem ser estabelecidos “prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo” (Brasil, 2025). Intenta-se harmonizar o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88) com a complexidade do litígio estrutural. “Em outras palavras: ao mesmo tempo em que o processo não deve se arrastar por décadas sem solução, também não pode ser resolvido de forma açodada, sob pena de completa inefetividade” (Andréa; França; Casimiro, 2024, p. 6)

Não obstante, apesar de o projeto exigir prazos e indicadores, não foram contempladas outras sugestões da doutrina sobre a duração do processo. Por exemplo, Andréa, França e Casimiro (2024, p. 7) defendem que, para maior efetividade no andamento do processo estrutural, é preciso superar a imposição de metas pelo CNJ. Os autores explicam que cabe repensar a burocracia da administração judiciária para incorporar em sua racionalidade processos que demandam uma lógica de trâmite prolongado – nesses casos, a celeridade deveria ceder à eficiência.

Ademais, importante jogar luzes também no inciso IX, que trata de recursos orçamentários. Conforme destacado anteriormente, a preocupação da interferência do juízo na programação orçamentária do Estado foi amplamente debatida nas audiências públicas de

elaboração do PL. No entanto, o que se nota da redação do projeto é um endereçamento insuficiente à questão, à medida que parte da premissa que é possível ao julgador, diretamente, determinar medidas atinentes ao orçamento público. Nesse contexto, é de se refletir sobre a necessidade de uma regulamentação mais detalhada a respeito de matérias orçamentárias, evitando-se um quadro de insegurança jurídica sobre o assunto.

Em seguida, o § 4º estabelece que o plano será elaborado de maneira progressiva e sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados. O § 5º reforça o dever da autoridade judiciária em promover o diálogo entre as partes e interessados, uma vez apresentada a versão inicial do plano. E, após preenchidos os elementos dispostos no § 3º, o juízo deverá marcar audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso (§ 6º). Vale ressaltar que, em observância ao princípio da flexibilidade e ao caráter prospectivo, fica claro no projeto a continuidade e o prolongamento necessário aos processos estruturais, nos termos do § 5º do art. 10:

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2025).

Nesse sentido, dispõe o art. 11 que o monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma que trata o art. 9º, § 3º, VIII, sobre o qual discorreremos no detalhe anteriormente. Na justificativa do projeto, é explicado que “o art. 11 contempla uma preocupação central dos acadêmicos, que é a necessidade de dar concretude ao marco de encerramento do processo estrutural” (Brasil, 2025). Nesse sentido, “propõe-se que devem ser definidos indicadores específicos para essa finalidade” (Brasil, 2025).

Para Mendes *et al* (no prelo), a supervisão judicial deve incluir a verificação da representatividade dos atores envolvidos, a análise da compatibilidade do acordo com os objetivos do processo e a criação de mecanismos de monitoramento contínuo para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas. Nessa linha, relatórios regulares, audiências públicas e a transparência na execução das medidas são elementos indispensáveis para a manutenção da

legitimidade e da confiança social nos acordos celebrados (Didier Jr.; Zaneti Jr.;Oliveira, 2020, p. 122).

Além disso, Piovesan e Hernandes (2024, p. 5) apontam que a fase de implementação das decisões estruturais é efetivada por meio de duas principais técnicas em geral utilizadas pelos tribunais: as técnicas de monitoramento, que implicam um modelo de gerenciamento judicial (*managerial model*), e as técnicas de cumprimento ou execução, que conduzem a um modelo executório (*enforcement model*). Como se nota, o PL possui o mérito de trazer diversas previsões para balizar o gerenciamento judicial, mas possui alguma lacuna no que toca às técnicas sancionatórias e coercitivas para a implementação da decisão estrutural.

Sobre o tema, os autores (2024, p. 6) explicam que as técnicas de cumprimento ou de execução mais utilizadas são submeter a instituição recalcitrante à recuperação ou à intervenção judicial, a realização de audiências, a fixação de prazos para o cumprimento, a aplicação de multas e a previsão de crime de desobediência à ordem judicial. Em tempo, Piovesan e Hernandes observaram que, no geral, a técnica de cumprimento aplicada pelo STF é o estabelecimento de prazos de cumprimento especificados na decisão, algo também previsto pelo PL. No entanto, em nenhuma das decisões em litígios estruturais no STF analisadas pelos autores foram estipuladas medidas mais rígidas e de caráter sancionador. Já nos Estados Unidos, nos processos estruturais analisados pelos autores, foi notória a imposição de multas e crime de desobediência à ordem judicial em caso de recalcitrância voluntária no cumprimento das ordens estabelecidas no caso.

Nesse contexto, questiona-se o porquê da falta de modelos sancionatórios tanto no projeto de lei quanto na prática jurisprudencial do Supremo. Haveria uma reticência da cultura jurídica brasileira em permitir uma imposição mais contundente do Judiciário na reformulação de políticas públicas? Por óbvio, a busca pelo consenso é o modelo ideal para a construção de soluções duradouras e para um melhor *enforcement* da decisão estrutural. Contudo, na sua falta, vale amadurecer a questão da compatibilidade entre o método dialógico e a previsão de medidas sancionatórias, em última instância, para garantir a efetivação dos direitos fundamentais violados e a credibilidade do processo como um todo.

9. DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS NO PROCESSO ESTRUTURAL

Cumprir destacar, ainda, interessante inovação na proposta legislativa no que toca às decisões interlocutórias no processo estrutural. Prevê o art. 12, *caput*, do PL, que “das decisões interlocutórias proferidas no processo estrutural caberá agravo de instrumento” (Brasil, 2025). Em seguida, o § 1º dispõe que, ao julgamento do agravo de instrumento da decisão que reconhece ou rejeita o caráter estrutural do litígio, aplica-se o disposto nos art. 937 e 942 do CPC (Brasil, 2025).

O artigo chama atenção, na linha de flexibilização do procedimento, ao prever a possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra todas as decisões interlocutórias, diferentemente do que ocorre no procedimento comum. Na justificativa do projeto, considera-se que “o art. 12 amplia a recorribilidade das decisões do processo estrutural, de modo a evitar que o juízo singular possa, sem revisão, causar prejuízos significativos às partes”. Nesse sentido, destaca-se que “a revisão é a garantia de que o processo estrutural, quando não consensual, será passível de supervisão pelo órgão competente” (Brasil, 2025).

Além disso, o PL garante, em todos os agravos, a possibilidade de sustentação oral e de ampliação do colegiado, conferindo maior abertura em relação ao procedimento comum em razão da relevância e complexidade do processo estrutural.

CONCLUSÃO

Este estudo se propôs a traçar um panorama sobre os principais pontos do Projeto de Lei n. 3/2025 e as suas inovações na regulamentação dos processos estruturais. Desse modo, delimitou-se o escopo de aplicação do PL e, a partir das premissas expostas, discorreu-se a respeito do novo modelo de relação entre os Poderes e a necessidade de intervenção judicial em políticas públicas para garantia de direitos fundamentais.

Na sequência, foram tecidas considerações sobre o método dialógico e a primazia da consensualidade nos processos estruturais para, em um segundo momento, serem examinadas as principais inovações processuais trazidas pelo projeto, a exemplo do procedimento diferenciado, das fases do processo, das definições sobre competência e legitimidade, das formas de identificação do caráter estrutural do litígio, da implementação e do monitoramento dos planos de ação, do momento de extinção do processo, além das previsões especiais conferidas às decisões interlocutórias no contexto estrutural.

Ao longo da análise, destacaram-se tanto os avanços importantes do projeto, como também os pontos de crítica que merecem maior debate, como questões relacionadas a competência, intervenções orçamentárias, âmbito de aplicação da lei, ineficácia das decisões estruturais etc. Espera-se que essas primeiras reflexões sejam úteis ao aperfeiçoamento do projeto que atualmente tramita no Congresso e que sirva de estímulo à academia para a reflexão e aprofundamento sobre essa tão necessária regulamentação legislativa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. A construção multipolar de políticas públicas sonegadas: a poliarquia e o processo coletivo estrutural na implementação de direitos fundamentais. *Revista de Processo*, v. 360/2025, p. 273-292, fev. 2025.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. A viabilidade do processo estrutural e seus três principais obstáculos: demora, competência e efetividade. *Revista de Processo*, v. 351, p. 245-263, maio 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *Revista de Processo*, v. 316, p. 239-272, jun. 2021.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 1st. ed. New Heaven: Yale University Press, 1986.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 790, de 2022. Dispõe sobre a indicação de processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=790/2022>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 1965.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jun. 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei n.º 3, de 2025*. Dispõe sobre as ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC*. [S.l.]: STF; NUPEC, [2025]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 684.612-RJ, Tema 698. Relator: Min. Flávio Dino. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&numeroTema=698>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno*. Disponível em: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: <https://atosnormativos.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 maio 2025.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação Direta ou Resolução Colaborativa de Disputas (Collaborative Law): “Mediação sem Mediador”. *Revista de Processo*, v. 259, p. 471-489, set. 2016.

CIRNE, Mariana Barbosa. *Defesa do meio ambiente e do clima: a contribuição da AGU para uma construção coletiva*. [S.l.]: Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/defesa-do-meio-ambiente-e-do-clima-a-contribuicao-da-agu-para-uma-construcao-coletiva>. Acesso em: 15 maio 2025.

CIRNE, Mariana Barbosa; JULIÃO, Janaína Aparecida. Processo estrutural e os direitos das pessoas atingidas pelo desastre da barragem em Brumadinho. In: XXXI Congresso Nacional do Conpedi. *Anais eletrônicos...* Direito e Sustentabilidade I. Brasília, DF: CONPEDI, 2024.

CROSS, Frank; LINDQUIST, Stefanie. The Scientific Study of Judicial Activism. *Minnesota Law Review*, v. 652, 2007.

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

FISS, Owen M. The social and political foundations of adjudication. *Law and Human Behavior*, v. 6, n. 2, 1982.

GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. In: VIEIRA, José Ribas; LACOMBE, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75.

GASTAL, Alexandre; SCHÖNHOFEN, Vivian. Processo estrutural, ativismo judicial e diálogos institucionais. *Revista de Processo*, v. 353/2024, p. 241-268, jul. 2024.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

INNERARITY, Daniel. *Una teoria de la democracia compleja*: Gobernar em el siglo XXI. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.

LORENZETTO, Bruno Meneses; CLÈVE, Clèmerson Merlin. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. *Rev. Direitos Fundam. Democ.*, v. 19, n. 19, p. 131-168, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos Internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Juspodivm, 2020a.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. *Civil Procedure Review*, v. 11, n. 2, p. 11-67, 2020b.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de; CHADY, Caio Salim Soares; ARAUJO, Keylla Thalita. *Consensualidade nos processos estruturais*: lições do caso Mariana. Artigo no prelo, encaminhado à Revista de Direito Público. [S.l.]: [s.n.], [2025a].

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *O Supremo Tribunal Federal*: conhecendo as formas de acesso, os circuitos internos e a força dos precedentes da Suprema Corte brasileira. Livro no prelo, submetido à Universidade de Salamanca, como requisito de conclusão de estágio de pós-doutorado. (Manuscrito não publicado). [S.l.]: [s.n.], [2025b].

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador. *Revista de Processo*, v. 353, p. 293-322, jul. 2024.

SANTOS, Alexander Fabiano Ribeiro; CIRNE, Mariana Barbosa. Processo estrutural como meio de legitimação da intervenção judicial em políticas públicas: uma análise da decisão no RE 684612/RJ. In: XXX Congresso Nacional do Conpedi. *Anais eletrônicos...* Direitos Sociais e Políticas Públicas I. Fortaleza, CE: CONPEDI, 2023.

SANTOS, Yago Nunes dos; BISPO, Verônica de Santana. Análise comparativa dos mecanismos de monitoramento de decisões estruturais sobre políticas públicas no Brasil e na Colômbia. *Revista de Processo*, v. 357, p. 299-324, nov. 2024.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. The Supreme Court: 1947. *Fortune*, v. 35 (1), 1947.

STURM, Susan. A Normative Theory of Public Law Remedies. *Georgetown Law Journal*, v. 79, n. 7, p. 1355-1447, 1991.

SUNSTEIN, CASS. Backlash's Travels. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, University of Chicago, mar. 2007. (Public Law Working Paper, n. 157).

SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Stanford, CA: John M. Olin Program in Law and Economics, 2002. (Working Paper, n. 156).

VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2019.

VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como town meeting: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. *Revista de Processo*, v. 353, p. 269-291, jul. 2024.

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

_____. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 6. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

ADPF 991: Proteção dos direitos fundamentais dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC)

Daniel Maia Pol¹

Janete Ricken Lopes de Barros²

Introdução. 1. Contextualização histórico-antropológica da situação *in concreto* enquanto problema estrutural. 1.1 A formação social do Brasil e o desvelamento do problema como estrutural. 1.2 Os contornos estruturais do problema como ensejadores de um tratamento sob a técnica do processo estrutural. 2. Desdobramentos processuais na condução da ADPF 991 a partir dos pressupostos do Processo Estrutural. 3. Análise crítica das implicações da ADPF 991 como estrutural. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O artigo analisa a ADPF 991 como caso paradigmático da aplicação da técnica do processo estrutural no Supremo Tribunal Federal, tendo por foco a proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Inicialmente, demonstra-se como as violações enfrentadas por esses povos derivam de um problema estrutural historicamente construído, marcado por omissões estatais continuadas, fragilidades institucionais e múltiplos vetores de violência, o que evidencia a inadequação das respostas judiciais tradicionais. A partir da reconstrução do trâmite processual, examinam-se decisões, audiências, manifestações técnicas e planos de ação elaborados ao longo da demanda, identificando os elementos que justificam o emprego da técnica estrutural, tais como o diálogo interinstitucional, a participação ampliada, a flexibilidade procedimental, o monitoramento contínuo e a necessidade de reorganização administrativa. Conclui-se que a ADPF 991 revela tanto os contornos e fundamentos de sua natureza estrutural quanto o potencial transformador e os limites do processo estrutural no cumprimento dos direitos fundamentais.

¹ Daniel Maia Pol é professor de História e pedagogo. Atualmente, exerce o cargo de Analista Judiciário – Apoio Especializado em Pedagogia no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e é graduando em Direito no Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

² Janete Ricken Lopes de Barros é Professora de Processo Civil da Escola de Direito do IDP. Doutora em Direito Privado e Processual na Ordem Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito Constitucional - área de pesquisa Constituição e Sociedade- IDP. Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF. Assessora de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau do TJDF. Especialização em Processo Civil - IDP.

Palavras-chave: Processo estrutural; ADPF 991; Povos Indígenas Isolados; Direitos Fundamentais. Supremo Tribunal Federal.

Abstract:

This article examines ADPF 991 as a paradigmatic case of the application of structural litigation techniques before the Brazilian Supreme Federal Court, focusing on the protection of Indigenous Peoples in Voluntary Isolation and Recent Contact. It first demonstrates how the violations affecting these groups arise from a historically constructed structural problem, marked by persistent state omissions, institutional fragility and multiple forms of violence, which reveals the inadequacy of traditional judicial responses. By reconstructing the procedural trajectory, the study analyzes decisions, hearings, technical submissions and action plans produced throughout the case, identifying the elements that justify the adoption of structural litigation, such as interinstitutional dialogue, expanded participation, procedural flexibility, continuous monitoring and the need for administrative reorganization. It concludes that ADPF 991 illuminates both the contours and foundations of its structural nature and the transformative potential and limits of structural litigation in enforcing fundamental rights.

Keywords: Structural litigation; ADPF 991; Indigenous Peoples in Isolation; Fundamental Rights; Brazilian Supreme Court.

Introdução

Em agosto de 2022, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) propôs arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante o Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de que fossem adotadas providências a fim de se evitar e reparar graves lesões a direitos fundamentais constitucionais, relacionados à proteção e garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC)³.

A ação, proposta em desfavor da União, teve por objetivo dar provimento judicial às, possivelmente, 114 diferentes etnias de povos indígenas que habitam em território brasileiro, sobretudo na Amazônia Legal, por meio da análise das omissões do Poder Público Federal em torno destas populações, que vivem em estado de vulnerabilidade, sem o devido resguardo de seus direitos.

Tal situação, entretanto, fundamenta-se pelo fato de, diante do crescente índice de desmatamento e invasões nas terras indígenas, estas populações estarem passando por risco concreto de extermínio, tendo seus direitos básicos cotidianamente violados. A demora por parte do Poder Público em demarcar os territórios dos povos isolados, bem como a falta de proteção ante os avanços de invasores nessas áreas, são algumas das razões que ensejam a exigibilidade de uma postura ativa da União no que tange seu dever de tutela em relação aos PIIRC.

Dentre os principais direitos de natureza constitucional que são evocados nesta ação, sobressaem-se o direito à vida e integridade psicofísica (art. 5º caput da Constituição Federal de 1988), o direito de as populações indígenas viverem em seus

³ A definição dos PIIRC é trazida por meio da Portaria Conjunta 4.094/2018. Seu artigo 2º estabelece: I - Povos Indígenas Isolados: povos ou segmentos de povos indígenas que, sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantêm contatos intensos e/ou constantes com a população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo; e II - Povos Indígenas de Recente Contato: povos ou agrupamentos indígenas que mantêm relações de contato ocasional, intermitente ou permanente com segmentos da sociedade nacional, com reduzido conhecimento dos códigos ou incorporação dos usos e costumes da sociedade envolvente, e que conservam significativa autonomia sociocultural. BRASIL. Ministério da Saúde; Fundação Nacional do Índio. Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2018.

territórios de acordo com sua cultura, costumes e tradições (art. 231) e o direito à proteção ante a ameaça ambiental e cultural a esses povos tradicionais (art. 231).

Diante deste cenário, o presente artigo tem como objetivo central analisar os contornos da ADPF 991 e, a partir destes, traçar uma análise fático-crítica acerca da condução de processos estruturais no Brasil. Nesse sentido, pretende-se extrair do caso concreto as diversas características que o qualificam enquanto problema estrutural, bem como analisar a adequação de seu tratamento à luz da técnica do processo estrutural.

Assim, partindo de uma análise jurídica amparada em uma perspectiva interdisciplinar – historiográfica, antropológica e ambiental –, de forma a elucidar a complexidade do processo estrutural em suas diversas facetas, objetiva-se a contribuição para a construção de um arcabouço teórico-prático acerca da forma que o processo estrutural vem se desenvolvendo no ornamento jurídico brasileiro.

Parte-se, entretanto, da hipótese de que o processo estrutural carrega consigo potencial de ser fator chave para a concretização da construção do Estado Democrático de Direito Brasileiro, desde que, em sua operacionalização sejam observados os parâmetros da segurança jurídica e separação de poderes. Nesse diapasão, apenas problemas estruturais com determinadas características possuem como técnica adequada o processo estrutural.

Para essa finalidade, utilizar-se-á de uma metodologia de análise qualitativa dos atos processuais da ADPF 991, à luz da abordagem teórica acerca do processo estrutural, tendo como principais referências teóricas os professores Matheus Casimiro, Edilson Vitorelli e Abram Chayes. Além disso, a fim de se estabelecer uma análise crítica acerca do caso em tela, o problema estrutural será analisado sob a ótica, principalmente, da historiografia contemporânea brasileira.

1. Contextualização histórico-antropológica da situação *in concreto* enquanto problema estrutural

1.1 A formação social do Brasil e o desvelamento do problema como estrutural

Na História da formação do Brasil, enquanto território e nação, um dos temas de maior destaque e peculiaridade é a relação entre a estrutura colonizadora e os povos indígenas que habitavam o território. É uníssona a perspectiva historiográfica de que o desenvolvimento do Brasil teve como pilar a relação que os europeus, na condição de colonizadores, estabeleceram com as populações indígenas que habitavam o território hoje tido como nacional.

A partir da década de 1970, a historiografia indigenista brasileira passou por um movimento decisivo de revisão crítica, marcado pela aproximação cada vez mais profunda com os métodos e categorias analíticas da antropologia. Esse processo, associado à renovação dos estudos de História Social e ao questionamento das narrativas tradicionais sobre a formação do Brasil, permitiu desconstruir a imagem dos povos indígenas como sujeitos passivos, homogêneos e meramente subordinados à dominação europeia.

Pesquisas etnográficas, arqueológicas e históricas demonstraram que os indígenas desempenharam papel central na conformação das estruturas econômicas, políticas e culturais do território colonial, influenciando padrões de ocupação do espaço, sistemas produtivos, dinâmicas de guerra e alianças e formas de sociabilidade que se enraizaram na sociedade brasileira. Assim, longe de representarem figuras marginais ou vestigiais na narrativa nacional, os povos originários são reconhecidos, hoje, como agentes históricos fundamentais, cuja atuação complexa e multifacetada permeia a própria matriz constitutiva da formação social brasileira.⁴

Um dos impactos desta perspectiva na historiografia contemporânea, por exemplo, por mais sutil que possa parecer, é o fato de não se utilizar mais a expressão “descobrimento do Brasil”, expressão esta que pressupunha, aos termos da violência simbólica de Pierre Bourdieu⁵, o apagamento da participação indígena na construção

⁴ ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Os índios na história do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁵ “A Ação pedagógica é objetivamente uma violência simbólica, num primeiro sentido, enquanto que as relações de força entre os grupos ou as classes constitutivas de uma formação social estão na base do poder arbitrário que é a condição da instauração de uma relação de comunicação pedagógica, isto é, da imposição e da inculcação de um arbitrário cultural segundo um modo arbitrário de imposição e de inculcação (educação).” BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3ª ed., pg. 21. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

estrutural do Brasil, sobretudo por cristalizar uma narrativa hegemônica eurocêntrica a respeito do encontro de culturas.

Um dos debates fundantes da colonização portuguesa nas Américas, nesse sentido, foi a dúvida teológica e filosófica acerca da existência ou não de alma nos indígenas. Tal questão foi central nos séculos XVI e XVII, quando missionários, teólogos e juristas europeus tentavam enquadrar os povos ameríndios dentro da lógica cristã e jusnaturalista. No contexto ibérico, a polêmica ganhou força com as discussões travadas sobretudo nas obras de Francisco de Vitoria⁶ e Bartolomé de Las Casas⁷, que, em contraposição à visão de Juan Ginés de Sepúlveda⁸, defenderam a humanidade e a racionalidade dos indígenas, reconhecendo-lhes direitos naturais e dignidade própria.

Em Portugal, essa concepção encontrou eco nas missões jesuíticas, que legitimavam a catequese como meio de “salvação das almas”, mas, paradoxalmente, também como instrumento de controle cultural e territorial. Dessa forma, a dúvida sobre a “alma indígena” não era apenas teológica: tratava-se de um dispositivo ideológico de dominação, que permitia justificar tanto a escravização quanto a tutela civilizatória imposta pelo colonizador, elementos que, de forma persistente, estruturam a relação assimétrica entre o Estado e os povos indígenas até o presente, reverberando, inclusive, no problema estrutural que ensejou o ajuizamento da ADPF 991.

Ao longo do período imperial e republicano, por sua vez, as violações aos direitos dos povos indígenas assumiram novas roupagens, mas conservaram a lógica de dominação herdada da estrutura colonial. No século XIX, a política indigenista do Império, consolidada na Lei de Terras de 1850, desconsiderou por completo a relação ancestral entre os povos originários e seus territórios, convertendo a posse coletiva tradicional em mera ocupação precária sujeita à regularização estatal.⁹ A tutela exercida

⁶ VITORIA, Francisco de. *Relectio de Indis* (1539). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones theologiae*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1960.

⁷ LAS CASAS, Bartolomé de. *Apología* (1550). In: LAS CASAS, Bartolomé de. *Obras completas*, v. 10. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

⁸ SEPÚLVEDA, Juan Ginés de. *Democrates alter, sive de justis belli causis apud Indos* (1550). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1951.

⁹ BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

pelo Estado sobre os indígenas, a partir da figura do “órfão da nação”, perpetuou a condição de subalternidade jurídica, restringindo-lhes a capacidade civil e política.

Já na República, mesmo sob o discurso de modernização, o Estado continuou a reproduzir políticas de assimilação e integração forçada, com destaque para o Serviço de Proteção aos Índios (SPI)¹⁰, criado em 1910, que, em vez de garantir direitos, frequentemente se envolveu em graves episódios de extermínio e violências sistemáticas, como denunciado pelo Relatório Figueiredo¹¹. A omissão e a conivência estatal diante de massacres, remoções e grilagens, como a exemplo das regiões do Araguaia e do Xingu, têm o condão de ilustrar que a violação dos direitos territoriais e culturais indígenas é estrutural e contínua, perpassando por séculos e regimes políticos sob diferentes justificativas jurídicas e administrativas.

Com o processo constituinte de 1988, o Estado brasileiro buscou reequilibrar essas tensões históricas ao reconhecer, pela primeira vez, o direito originário dos povos indígenas às suas terras tradicionais (art. 231 da Constituição Federal), rompendo formalmente com a lógica tutelar e afirmando o princípio da autodeterminação cultural.¹² Tal marco representou um avanço simbólico e normativo sem precedentes na História Brasileira, consolidando o dever estatal de demarcar e proteger os territórios indígenas e de assegurar a preservação de suas formas próprias de organização social, costumes, línguas e crenças.

Contudo, o percurso pós-constitucional revelou as limitações práticas dessa promessa. A morosidade nos processos de demarcação, a fragmentação institucional entre órgãos de proteção e a pressão econômica sobre os territórios indígenas transformaram o reconhecimento constitucional em uma garantia frequentemente frustrada. O artigo 231

¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910*. Cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 jun. 1910.

¹¹ BRASIL. *Relatório Figueiredo*. Ministério do Interior. Relatório produzido por Jader de Figueiredo Correia em 1967 sobre o SPI. Brasília: Ministério do Interior, 1967. (*Reeditado e digitalizado pelo Arquivo Nacional em 2013*.)

¹² O art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece aos povos indígenas seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, incumbindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

da Constituição, ainda que normativamente robusto, permanece fragilizado diante das políticas de desmonte institucional e da persistência de violências físicas e simbólicas que se impõem sobre os povos originários.

O relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2024 evidencia que a vulnerabilidade indígena permanece como um traço estrutural e persistente da realidade brasileira, manifestando-se na precariedade das condições de vida, na ausência de políticas de proteção efetiva e no agravamento das violações territoriais.¹³

Segundo o documento, grande parte das comunidades vive sem acesso a renda, água potável, alimentação adequada ou moradias dignas, condições que se acentuam pela falta de demarcação de terras e pela permanência em áreas improvisadas e degradadas, tanto em zonas rurais quanto em contextos urbanos.

A desproteção territorial, marcada por invasões, degradação ambiental e contaminação de rios e lagos, reforça um ciclo contínuo de insegurança, enquanto episódios de violência política e jurídica intensificam o cenário de ameaças e aprofundam a insegurança jurídica, afetando inclusive os povos que ainda se encontram isolados.

A violência letal, por sua vez, permanece elevada. O relatório supramencionado revela que, somente em 2024, houve o registro de 55 assassinatos de indígenas, com incidência significativa em estados historicamente marcados por conflitos fundiários, e com predominância de mortes entre jovens de 20 a 29 anos, que representaram 33,6% das vítimas, além de 23,7% de vítimas até 19 anos.

Para além dos homicídios, observam-se situações de vulnerabilidade extrema, como a da comunidade Kinikinau, que enfrenta superlotação, ausência de água potável, moradias precárias e impossibilidade de subsistência agrícola devido à inexistência de demarcação de seu território tradicional, configurando um ciclo de pobreza e negligência estatal reiterada.

¹³ CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2024. Brasília: Cimi, 2025.

O conjunto desses dados demonstra que a violência física, ambiental e institucional que incide sobre os povos indígenas não é episódica, mas expressão de uma estrutura histórica de omissão e desproteção, a qual compromete a efetividade dos direitos assegurados constitucionalmente, constituindo-se, portanto, enquanto um problema de cunho estrutural.

1.2 Os contornos estruturais do problema como ensejadores de um tratamento sob a técnica do processo estrutural

A demonstração, historiográfica e social, empreendida até aqui, revela que a violação sistemática dos direitos dos povos indígenas no Brasil se configura como um problema persistente na formação da estrutura social brasileira. A vulnerabilidade a qual estas populações estão submetidas ante às omissões estatais, bem como as diversas formas de violências sofridas por elas, faz com que a questão da violação aos direitos dos povos indígenas ganhe contornos estruturais.

Antes de se avançar para a análise específica dos elementos que qualificam a situação dos PIIRC como um problema estrutural apto a justificar a aplicação da técnica do processo estrutural, é imprescindível estabelecer previamente a diferenciação conceitual entre esses dois institutos – o problema e o processo estrutural.

Na perspectiva do professor Edilson Vitorelli, a adequada compreensão do processo estrutural exige, antes de tudo, a distinção precisa entre problema estrutural e o próprio procedimento destinado a enfrentá-lo. O problema estrutural, segundo o autor, consiste em uma situação de desconformidade permanente com a Constituição, caracterizada pela presença de múltiplas causas, pela atuação fragmentada ou omissiva de diversos órgãos estatais e pela produção continuada de violações de direitos fundamentais que não podem ser solucionadas mediante a lógica tradicional de julgamento de casos individuais.

Trata-se, portanto, de uma disfunção institucional complexa, que se reproduz no tempo e atinge grupos vulneráveis de forma difusa. Já o processo estrutural é o método jurisdicional específico concebido para lidar com esse tipo de problema, instituído até

então no Brasil enquanto um procedimento flexível, dialógico e cooperativo, no qual o Judiciário, em vez de apenas declarar direitos, figura como coordenador de uma reorganização institucional progressiva, construída por meio de decisões interativas, elaboração de planos de ação, participação ampliada e monitoramento contínuo.¹⁴

Diante disso, podemos observar que a ADPF 991 se encaixa com certa precisão na delimitação teórica de problema estrutural. A violação do direito à vida, à integridade psicofísica e do direito dos povos indígenas de viverem em seus territórios, de acordo com sua cultura, costumes e tradições, no que tange a situação dos PIIRC, gera, aos termos de Matheus Casimiro e Eduarda Peixoto da Cunha, um verdadeiro abismo entre as promessas constitucionais e a realidade social¹⁵.

Por outro lado, a tutela específica e tradicional não é hábil para lidar com tal demanda. Para que a complexidade em torno das violações aos direitos dos PIIRC seja tutelada faz-se necessária a reorganização coordenada de múltiplas estruturas estatais, cuja ineficiência conjunta está precisamente no raiz do problema. A petição inicial da ADPF 99, nesse sentido, demonstra tal cenário ao evidenciar que a situação atual dos povos isolados resulta de um mosaico de omissões e ações fragmentadas da União, expressas tanto na demora injustificada da demarcação de terras quanto na precariedade das Portarias de Restrição de Uso, que são atos administrativos de vigência curta e renovação irregular, insuficientes para assegurar proteção territorial mínima a esses grupos.¹⁶

Soma-se a isso a deterioração das condições de funcionamento das Frentes de Proteção Etnoambiental e Bases de Proteção Etnoambientais, cuja falta de pessoal, de infraestrutura básica, de meios de comunicação, de transporte e de protocolos de segurança impossibilita a execução de suas atribuições institucionais.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

¹⁵ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 264.

¹⁶ BRASIL. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022.

Dessa forma, tem-se que a multiplicidade de falhas institucionais é acompanhada pela necessidade de ações estatais complexas e simultâneas, que, ao serem inadequadas às técnicas tradicionais de tutela jurisdicional, enquadram-se no procedimento do processo estrutural. O tratamento do problema que ensejou o litígio não se reduz ao mero reordenamento da proteção de uma área ou da simples determinação da prática de um ato administrativo específico, mas, na verdade, de uma reestruturação de postura da União em relação a essas populações, de modo que seus direitos sejam preservados.

Para tal, a técnica estrutural se mostra em maior nível de adequação ao litígio, tendo em vista a complexidade e continuidade das medidas a serem implementadas, sejam elas a elaboração de planos de ação ou reestruturação dos órgãos responsáveis a fim de que o seja possível que o estado de coisas inconstitucional a qual estas populações estão submetidas seja efetivamente protegido pela norma constitucional. Para tal, é necessário que seja demandada uma postura ativa dos múltiplos atores responsáveis a fim de que seja consolidada uma política pública de efetiva permanência e fiscalização.

Por mais rigorosos que possam ser os critérios de incidência da técnica estrutural, é imprescindível que somente situações de elevada densidade fática e jurídica sejam reconhecidas enquanto problemas estruturais, de modo a evitar a banalização da técnica e assegurar sua aplicação a litígios cuja complexidade realmente exige reorganização institucional. Tal perspectiva coaduna com a ideia de que os processos estruturais poderiam acabar por abarrotar o poder judiciário e, dessa forma, além de prejudicarem a prestação jurisdicional, imbuírem este poder de extrapolar os limites constitucionais de sua competência de atuação.

Para que um problema seja tratado mediante a procedimentalização estrutural, é necessário que apresente características específicas, como multipolaridade, impacto social significativo, persistência temporal das violações, complexidade institucional e a existência de irregularidades permanentes derivadas da atuação ou omissão estatal. É precisamente nesse ponto que o caso dos PIIRC se revela paradigmático. As graves falhas estatais na proteção dos povos isolados evidenciam que a controvérsia ultrapassa por completo a lógica adjudicatória tradicional.

O Projeto de Lei n.º 3/2025, apesar de não estar em vigência no ordenamento jurídico brasileiro, pelo fato de buscar disciplinar o processo estrutural, pode ser utilizado enquanto parâmetro teórico procedimental para a caracterização e hipóteses de cabimento do processo estrutural. Em seu artigo 1º, §1º, define que problemas estruturais se caracterizam justamente pela multipolaridade, pela necessidade de intervenções duradouras, pela prospectividade das medidas e pela presença de situações graves e contínuas de irregularidade por ação ou omissão estatal. A ADPF 991, exatamente nessa linha, se enquadra em todos esses elementos, ao passo que envolve múltiplos órgãos federais, direitos fundamentais de altíssima relevância constitucional, risco concreto de extermínio de povos inteiros e a necessidade de implementação de políticas públicas complexas, permanentes e coordenadas.

Além disso, o art. 6º do referido projeto estabelece diretrizes para o desenvolvimento do processo estrutural, determinando que a atuação judicial deve ser orientada por diagnóstico minucioso das causas do problema, pela definição de metas progressivas, pelo monitoramento permanente das medidas, pela participação ampliada dos grupos impactados, pela flexibilidade procedimental e pela coordenação entre os diversos órgãos estatais envolvidos. Todas essas diretrizes se alinham integralmente ao que foi requerido em sede de petição inicial da ADPF 991.

Ao exigir transparência, atuação cooperativa entre FUNAI, IBAMA, Ministério da Justiça e demais órgãos, além da participação direta dos povos indígenas na formulação e acompanhamento das medidas, a ADPF 991 delimita-se, tanto por um prospectivo referencial legal quanto por um referencial doutrinário e jurisprudencial, enquanto objeto de processo estrutural.

A situação de extrema vulnerabilidade dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, marcada pela ausência de demarcação de terras, por invasões reiteradas, por risco de extermínio físico e cultural e pela omissão continuada de órgãos estatais responsáveis por sua proteção, não pode ser solucionada por uma decisão única e definitiva. A própria pluralidade de órgãos envolvidos reforça a necessidade de um arranjo processual flexível e cooperativo. Da mesma forma, a urgência em interromper

ciclos de violência territorial e assegurar a efetividade de políticas indigenistas exige não apenas ordens judiciais, mas a construção progressiva de um plano de ação monitorado, com etapas, metas e ajustes contínuos, características centrais dos processos estruturais.

Assim, demonstrado que a violação aos direitos indígenas decorre de uma disfunção histórica, institucional e multidimensional, conclui-se que o caso apresentado na ADPF 991 não apenas se enquadra no conceito de problema estrutural, como também exige tratamento sob a técnica do processo estrutural. A condução da demanda pelo Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer sua natureza estrutural, confirma que apenas um procedimento marcado pelo diálogo, pela adaptabilidade e pelo monitoramento constante é capaz de proporcionar respostas compatíveis com a complexidade da matéria e com a densidade dos direitos fundamentais em jogo, por maiores que sejam os limites que tal complexidade pode enfrentar na operacionalização e efetivação de sua tutela.

2. Desdobramentos processuais na condução da ADPF 991 a partir dos pressupostos do Processo Estrutural

A condução da ADPF 991 pelo Supremo Tribunal Federal revela a adoção progressiva e sistemática da técnica do processo estrutural, especialmente no que se refere à flexibilização procedimental, ao diálogo interinstitucional e ao acompanhamento judicial contínuo da execução das políticas públicas relacionadas à proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato.

Ao contrário das ações constitucionais tradicionais, cuja resolução costuma se encerrar em decisão única, a ADPF 991 desenvolveu-se por meio de uma sequência de atos destinados a compreender a complexidade do problema, articular respostas institucionais entre diferentes órgãos e produzir efeitos concretos capazes de enfrentar omissões estatais persistentes. A dinâmica do processo demonstra que o tribunal atuou não apenas como julgador, mas também como coordenador de esforços institucionais voltados à implementação de políticas públicas estruturantes.

Após o ajuizamento da ação, o STF enfrentou, inicialmente, debates acerca de sua admissibilidade. Tanto a União, representada pela Advocacia-Geral da União, quanto a

Procuradoria-Geral da República, sustentaram acerca da inadequação da ADPF e da existência de outros meios processuais capazes de resolver a controvérsia, além de alegar limites orçamentários e a impossibilidade de intervenção judicial sobre a estrutura administrativa da FUNAI.

Esses argumentos foram superados pela Corte, que reconheceu a necessidade de atuação jurisdicional em razão do risco concreto de desaparecimento físico e cultural das populações isoladas e da persistência de omissões estatais graves. Ainda na fase inicial, merece destaque o pedido de tutela cautelar formulado pela APIB, que solicitou a adoção imediata de medidas mínimas para impedir o agravamento das violações, sobretudo nas Terras Indígenas Piripkura, Ituna-Itatá, Pirititi e no território habitado pelos povos Katauixi e Piripiti.¹⁷

A exordial, nesse ponto, enfatizou a vulnerabilidade extrema dessas regiões, nas quais missionários, madeireiros, garimpeiros e grileiros atuavam de forma intensa, colocando em risco grupos inteiros de indígenas isolados. Em resposta a esse quadro emergencial, o Ministro Edson Fachin deferiu parcialmente a tutela cautelar, determinando à União a imediata renovação das Portarias de Restrição de Uso, a adoção de medidas emergenciais de vigilância e a apresentação de informações pormenorizadas sobre cada um desses territórios, o que consolidou a compreensão de que o litígio exigia resposta célere e estruturada.¹⁸

A admissão da ação, ainda em 2022, representou o primeiro marco da condução estrutural. Somente em 2024, após manifestações técnicas sucessivas e a constatação de dificuldades persistentes no cumprimento das medidas cautelares, o processo foi remetido

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 991*. Petição inicial. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2022.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Decisão liminar de 21 nov. 2022. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2022.

ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF (NUPEC).¹⁹ Essa remessa ocorreu ao passo que se tornou evidente a necessidade de acompanhamento especializado.

O NUPEC, por sua vez, acompanhado do Núcleo de Solução Consensual de Conflito (NUSOL) e o Núcleo de Ações afirmativas, Diversidade e Equidade (NUADE), representa a materialização de uma metodologia própria do STF no tratamento de processos de cunho estrutural. Este arranjo institucional faz com que os processos passem por abordagem interdisciplinar e adequada à complexidade demandada pelos respectivos problemas estruturais e multifacetados, a partir da análise adequada dos dados, mediação e monitoramento técnico permanente.²⁰

Outro aspecto relevante foi a participação de ampla variedade de *amici curiae*, incluindo organizações indigenistas, entidades de direitos humanos, centros de pesquisa e especialistas independentes. Essa pluralidade qualificou o debate e fortaleceu o ambiente dialógico típico dos processos estruturais, permitindo que a Corte tivesse acesso a diagnósticos independentes, informações técnicas qualificadas e perspectivas múltiplas sobre a situação dos PIIRC. Tal multiplicidade de atores evidencia a natureza colaborativa e não impositiva do processo estrutural, que, segundo parte da doutrina, não busca substituir a vontade das partes pela vontade do tribunal, mas construir soluções conjuntamente.²¹

Com a remessa do processo ao NUPEC e a ampla participação de diversos setores da sociedade, o trâmite da ação passou a ser marcado por sucessivas requisições de informações, intimações dirigidas a órgãos específicos e ordens destinadas à construção de um diagnóstico detalhado acerca da situação das terras indígenas habitadas pelos

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Despacho do Relator, Ministro Edson Fachin, determinando a remessa dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). Brasília, 13 jun. 2024.

²⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

²¹ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

PIIRC. Dessa maneira, a fase diagnóstica ganhou caráter central no desenvolvimento do processo.

O relator, Ministro Edson Fachin, determinou que a União apresentasse informações atualizadas sobre a situação das Portarias de Restrição de Uso, a atuação das Bases de Proteção Etnoambiental e das Frentes de Proteção, a presença de invasores em territórios sensíveis, o andamento das expedições de vigilância e o estágio dos procedimentos de demarcação. A constante ao longo de todo o processo foram as contínuas tentativas de se obter informações concretas e planos de ação que pudessem transcender o plano jurídico-retórico e alcançar resultados reais na proteção dos PIIRC e de seus territórios, o que exigiu do STF sucessivas reiteraões, advertências e determinações complementares.

As manifestações estatais revelaram atrasos, lacunas e descontinuidade das ações, o que levou o Tribunal a emitir novas determinações para complementação dos dados. Diversas vezes, a APIB apontou e comprovou descumprimento das medidas cautelares deferidas, seja pela não renovação tempestiva das Portarias de Restrição de Uso, seja pela ausência de expedições de fiscalização, seja pela insuficiência do quadro de servidores nas Bases de Proteção Etnoambiental. Essas falhas reiteradas evidenciam a resistência estrutural que justificou a intensificação da atuação judicial.

Com base nesse diagnóstico, a União apresentou o Plano de Reestruturação do Sistema de Proteção dos PIIRCs, documento preliminar que buscava reorganizar fluxos administrativos e definir prioridades. Contudo, o plano se revelou insuficiente para as exigências da cautelar deferida. Em 24 de maio de 2024, o Ministro Edson Fachin proferiu decisão determinando seu aprimoramento e a apresentação de versão finalizada, reconhecendo expressamente que o documento não atendia plenamente às necessidades do processo.²² Essa decisão marca a transição para a fase de construção colaborativa das soluções, na qual o Tribunal atua de forma dialógica, estimulando a União a aperfeiçoar suas estratégias e a adotar medidas progressivas de proteção territorial.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão do Relator sobre o Plano de Ação*. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 24 maio 2024.

Em 19 de julho de 2024, após sucessivas intimações e manifestações técnicas, a União apresentou o Plano de Ação consolidado, elaborado pela FUNAI.²³ O documento incluía cronogramas de expedições, previsão de reativação e fortalecimento de Bases de Proteção Etnoambiental, fluxos de cooperação entre FUNAI, Ibama, ICMBio e Ministério da Justiça, metas específicas para vigilância territorial e diretrizes para a elaboração de relatórios técnicos. O plano foi acompanhado de um mecanismo de monitoramento destinado a avaliar a execução das medidas e permitir sua revisão contínua. A partir de sua apresentação, o processo ingressou na fase tipicamente estrutural de supervisão judicial permanente, na qual o tribunal analisa o cumprimento das metas, exige complementações, identifica descumprimentos e determina ajustes necessários.

O diálogo interinstitucional se intensificou com a realização da audiência de contextualização, cuja ata registra a participação de representantes da APIB, da FUNAI, do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Justiça, do Ibama, de equipes técnicas das Frentes de Proteção Etnoambiental e do Ministério Público Federal.²⁴ A audiência permitiu atualizar o diagnóstico sobre as terras indígenas, discutir obstáculos operacionais, revisar prioridades emergenciais e ajustar os prazos para execução das medidas. Esse momento processual é emblemático da técnica estrutural, pois cria um espaço deliberativo no qual as instituições envolvidas expõem suas dificuldades, pactuam compromissos e constroem soluções conjuntas sob supervisão judicial. A audiência reafirmou a necessidade de intensificar as medidas de vigilância, de aprimorar o fluxo de informações entre os órgãos e de acelerar a implementação das ações previstas no plano.

Ao longo do processo, situações específicas exigiram providências adicionais do Tribunal. Entre elas, destacou-se o caso da Terra Indígena Kawahiva do Rio Pardo, cuja gravidade demandou a formulação de um plano emergencial de desintrusão e a definição de cronograma para sua demarcação. Outras áreas igualmente críticas, como as Terras Indígenas Pirititi, Piripkura e Ituna-Itatá, receberam atenção constante do relator, que

²³ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Plano de Ação elaborado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, apresentado nos autos da ADPF 991. Brasília: AGU; FUNAI, 19 jul. 2024.

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. Ata da Audiência de Contextualização da ADPF 991, realizada em 21 maio 2025. Brasília, DF, 2025.

determinou a adoção de medidas de proteção territorial e a avaliação contínua dos riscos enfrentados pelos povos isolados.

A etapa mais recente, tendo como referencial a data deste estudo, da condução estruturante do processo ocorreu com a decisão relativa à Terra Indígena Tanaru, proferida em outubro de 2024 e posteriormente complementada em 2025. A decisão de 11 de outubro de 2025, proferida pelo Ministro Edson Fachin, analisou detalhadamente documentos técnicos da FUNAI, laudos antropológicos, manifestações da APIB e informações provenientes do Ministério dos Povos Indígenas, do ICMBio e do IPHAN, consolidando uma avaliação abrangente sobre a necessidade de criar uma política pública de proteção integral para o território. O relator destacou que as medidas meramente administrativas mostraram-se insuficientes ao longo dos anos e que o risco de ocupação ilegal, exploração madeireira e destruição do patrimônio arqueológico justificava uma resposta estrutural definitiva.

Reconhecendo a singularidade da situação desse território, habitado pelo último sobrevivente de um povo exterminado ao longo do século XX²⁵, o relator determinou a elaboração de plano robusto e interinstitucional destinado à criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral na área.²⁶ A decisão estabeleceu prazo de 90 dias para apresentação de proposta concreta, atribuiu responsabilidades específicas à FUNAI, ao Ministério dos Povos Indígenas, ao ICMBio e ao IPHAN, e fixou prazo de 15 dias para apresentação de cronograma inicial de execução. Essa determinação evidencia a materialização concreta da técnica estrutural, uma vez que pressupõe ações coordenadas, planejamento de longo prazo, respeito à memória e ao patrimônio cultural indígena e adoção de política pública com efeitos permanentes.

O conjunto desses atos demonstra que a ADPF 991 foi conduzida pelo Supremo Tribunal Federal por meio de uma engenharia procedimental compatível com a técnica

²⁵ No decorrer do processo, ainda na fase inicial, a exordial foi aditada para incluir a situação da Terra Tanaru, após o falecimento do último representante de sua etnia (Tanaru), conhecido como “Índio do Buraco”. O aditamento ampliou o escopo da ação, tornando mais evidente a urgência de medidas definitivas para evitar a repetição de dinâmicas de extermínio.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática de 11 out. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

do processo estrutural e adequada aos contornos do litígio. A atuação do relator estruturou-se por meio de decisões sucessivas, diagnósticos contínuos, diálogo interinstitucional, participação ampliada das partes, supervisão judicial permanente e determinação de medidas voltadas à reorganização de políticas públicas.

Atos como a remessa ao NUPEC, a realização da audiência de contextualização, a exigência e revisão de planos de ação e a decisão sobre a Terra Indígena Tanaru configuram momentos emblemáticos desse percurso, bem como representam avanços metodológicos importantes no âmbito do processo estrutural²⁷. Essas etapas revelam que a Corte não apenas reconheceu a natureza complexa e persistente das violações aos direitos dos PIIRC, mas também adotou mecanismos processuais específicos para enfrentá-las, demonstrando o papel do Judiciário na coordenação de políticas públicas quando a omissão estatal ameaça direitos fundamentais de máxima relevância constitucional.

3. Análise crítica das implicações da ADPF 991 como estrutural

Os desdobramentos da condução da ADPF 991 pelo Supremo Tribunal Federal constituem um importante arcabouço teórico-prático sobre como os processos de natureza estrutural vêm sendo operacionalizados no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo em razão das diferentes técnicas jurídicas utilizadas, baseadas no diálogo interinstitucional, na flexibilização do processo e, principalmente, no papel de moderador incorporado pelo Poder Judiciário na resolução deste tipo de litígio.

Em um primeiro momento, vale a reflexão acerca dos limites possíveis de tangibilidade da tutela jurisdicional pela Corte em uma demanda desta dimensão. Aos termos da formulação clássica de Abram Chayes²⁸, os litígios envolvendo omissões estatais estruturais possuem natureza policêntrica, exigindo respostas que ultrapassam o

²⁷ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

²⁸ CHAYES, Abram. *The Role of the Judge in Public Law Litigation*. Harvard Law Review, Cambridge, v. 89, n. 7, 1976.

paradigma tradicional do litígio bilateral, convocando, assim, uma multiplicidade de atores institucionais e sociais.

Logo, a ADPF 991 materializou justamente esse deslocamento metodológico do processo constitucional, em que se faz evidente o papel de um juízo colaborativo e supervisor em detrimento de um juízo impositivo, a medida em que a dialogicidade lastreou a condução processual. O tratamento conferido pelo STF, dessa forma, não se limitou à declaração de violação dos direitos fundamentais dos PIIRC, mas buscou reorganizar práticas, fluxos administrativos e políticas públicas indispensáveis à sobrevivência física e cultural dessas populações.

Como bem pontua Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone e Trícia Navarro, os processos estruturais não têm por objetivo pôr fim ao conflito em si, como ocorre em processos tradicionais, em que a vontade das partes é substituída pela vontade do tribunal. Na verdade, tem-se como perspectiva a propiciação de um diálogo entre os atores envolvidos para que se construa uma solução comum, com a condução pelo Poder Judiciário.²⁹

Esta perspectiva tornou-se particularmente evidente no acompanhamento da atuação das estruturas administrativas especializadas ao longo do processo. A utilização de técnicas de diálogo institucional, especialmente a audiência de contextualização, evidenciou não apenas a complexidade da matéria, mas também a profunda fragilidade institucional de alguns dos órgãos essenciais à execução das políticas indigenistas. No caso específico da FUNAI, os debates e dados demonstraram um quadro de deterioração estrutural acumulada, marcado por sucessivas perdas orçamentárias, redução de pessoal e descontinuidade administrativa, fatores estes que comprometeram sua capacidade de dar cumprimento às medidas determinadas.

A audiência de contextualização se mostrou enquanto um espaço para que o STF, ao reconhecer tais limitações, sem substituir a atuação dos órgãos competentes, assumisse

²⁹ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

um papel de coordenação e indução, fomentando a reorganização institucional necessária para garantir a efetividade das políticas públicas e resguardar os direitos dos povos indígenas. Nesse movimento, tornou-se manifesta a dimensão dialógica do processo estrutural, por meio da qual o Poder Judiciário atua para restaurar as condições de funcionamento das instituições responsáveis e, dessa maneira, viabilizar a concretização de direitos fundamentais.

A função do juízo, nesse sentido, não consistiu em simplesmente solucionar o problema em si. Em realidade, teve a técnica estrutural como um meio de realinhar a coordenação entre os envolvidos no problema, impulsionando a superação do problema. Em outras palavras, o processo estrutural não faz com que haja uma modificação direta das políticas públicas resultantes de um estado de coisas inconstitucional, mas sim certifica o cumprimento e aprimoramento da política pública pelos próprios responsáveis, até que ela possa ser conduzida com autonomia e em conformidade com os direitos garantidos pela Constituição.³⁰

A partir do acompanhamento do trâmite da ADPF 991, tornou-se evidente que a elaboração de um plano de ação não representa apenas uma etapa procedimental acessória, mas o próprio mecanismo capaz de conferir densidade material às determinações judiciais em processos estruturais. A complexidade fática que envolve a proteção dos PIIRC, por exemplo, exige um arranjo institucional coordenado, o que só pode ser alcançado quando o tribunal demanda da administração um instrumento que organize prioridades, delimite metas e estabeleça fluxos claros de atuação entre os diversos órgãos responsáveis.

O plano apresentado pela FUNAI, posteriormente revisado e aperfeiçoado por exigência do Ministro Relator, revelou justamente essa função estruturante, ao passo que converteu um comando judicial abstrato em um itinerário institucional concreto, apto a orientar a reativação das Bases de Proteção Etnoambiental, o fortalecimento das Frentes

³⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54–78, 2025. ISSN 22361677.

de Proteção e a realização de expedições de vigilância em territórios particularmente vulneráveis.

Assim, mais do que um documento administrativo, o plano de ação assume a condição de verdadeira engrenagem do processo estrutural, à medida em que o tribunal não encerra seu papel com o estabelecimento do plano, mas sim prossegue com sua tutela de supervisão por meio do acompanhamento de seu respectivo cumprimento, dando, a exemplo do caso pesquisado, condições para que seja transposto o hiato histórico entre a promessa constitucional de proteção aos povos indígenas e a realidade de omissão estatal persistente.

Neste sentido, pois, vale a reflexão acerca das nuances entre a técnica do processo estrutural e o conceito de ativismo judicial. Como observa Marcelo Casseb Continentino, trata-se de conceito marcado por forte indeterminação semântica, frequentemente utilizado de forma retórica para designar desde a usurpação de competência institucional até uma decisão judicial simplesmente discordante das expectativas do intérprete.³¹

Nessa linha, adota-se aqui o sentido mais restritivo e negativo indicado por Elival da Silva Ramos: ativismo judicial como disfunção sistêmica consistente não no exercício legítimo da interpretação constitucional, mas na atuação judicial que, ao desrespeitar os limites do texto normativo, acaba por reescrever a Constituição e substituir a função própria dos demais Poderes.³²

Essa acepção negativa, contudo, não se confunde com a técnica do processo estrutural. Nos processos estruturais, especialmente em contextos de omissão estatal persistente, fragmentação institucional e violação continuada de direitos fundamentais, a atuação judicial não se legitima pela substituição unilateral da política pública pelo Judiciário, mas sim pela abertura de um procedimento dialógico de reconstrução institucional. O que se busca não é concentrar no STF a formulação exauriente da solução,

³¹ CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *Ativismo judicial: proposta para uma discussão conceitual*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 49, n. 193, p. 141-149, jan./mar. 2012.

³² RAMOS, Elival da Silva. *Mutações constitucionais*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 79, p. 1-19, jan./jun. 2014.

mas instaurar um espaço de coordenação, diagnóstico, monitoramento e ajuste progressivo, no qual os órgãos competentes permaneçam responsáveis pela implementação das medidas necessárias.

Justamente em razão desta perspectiva, a condução da ADPF 991 sob a lógica estrutural não deve ser lida, por si só, como ingerência indevida ou ativismo judicial em sentido patológico. Ao contrário, sua legitimidade decorre justamente da necessidade de atuação interinstitucional diante de falhas estruturais que impedem a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Nessa perspectiva, o processo estrutural não rompe a separação dos Poderes, mas procura torná-la funcional em cenários nos quais a atuação isolada de cada órgão se mostra insuficiente para superar a omissão constitucionalmente relevante.

É evidente, contudo, que a incorporação dos processos estruturais no ordenamento brasileiro exige cautela. A literatura aponta para os riscos decorrentes da banalização de alegações de estado de coisas inconstitucional em um país marcado por desigualdades profundas e por múltiplos déficits institucionais³³. A expansão irrefletida dessa técnica poderia não apenas sobrecarregar o sistema judiciário, mas, sobretudo, deslocar para o Poder Judiciário responsabilidades que, em sua essência, pertencem à esfera política e administrativa. Esse perigo, entretanto, não se confunde com o que se verificou na ADPF 991, em que a intervenção judicial foi acionada diante de um quadro de urgência constitucional, no qual a inação estatal comprometia de forma grave e imediata a sobrevivência de povos inteiros.

É justamente essa multidimensionalidade do processo estrutural que o distancia desta perspectiva negativa de ativismo judicial. Tal técnica jurisdicional opera em uma

³³ Nesse sentido, vale a reflexão empreendida por Casimiro e França: “A própria nomenclatura do ECI [Estado de Coisas Inconstitucional] parece problemática, pois a ideia de que existe um determinado estado de coisas violador de direitos na realidade brasileira não é rara, de modo que, se analisada a realidade social do Brasil, que reflete um grande abismo entre as promessas constitucionais e o dia a dia dos jurisdicionados, poder-se-ia dizer, num posicionamento talvez extremo (mas, ainda assim, coerente), que o Brasil, em si, é inconstitucional. Em outras palavras: existem tantos cenários inconstitucionais no Brasil que, certamente, se a nomenclatura do ECI continuar a ser utilizada, diversas ações chegarão ao Supremo sob o pretexto de enquadrarem-se em um “Estado de Coisas Inconstitucional””. CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 271.

lógica distinta, baseada no diálogo, na cooperação institucional e na construção compartilhada das soluções, caracterizando aquilo que pode ser determinado enquanto um ativismo dialógico.³⁴ Em vez de impor respostas unilaterais, o tribunal provoca, articula e supervisiona arranjos institucionais capazes de reconfigurar políticas públicas historicamente negligenciadas.

Do ponto de vista dos resultados alcançados, a ADPF 991 tem produzido transformações expressivas em seu plano material. A reativação de bases etnoambientais, a emissão e renovação de portarias de restrição de uso, a intensificação de expedições de vigilância e a própria criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral na área da Terra Indígena Tanaru representam avanços concretos, diretamente relacionados à intervenção jurisdicional.

Dessa maneira, a utilização da técnica do processo estrutural no caso envolvendo a violação de direitos fundamentais dos PIIRC, revelou-se adequada ao papel constitucional que se exige do Poder Judiciário em litígios dessa natureza. Os efeitos concretos que emergiram da ADPF 991 evidenciam que o processo estrutural, ao invés de representar interferência indevida nas esferas administrativa ou legislativa, atua como manifestação legítima da jurisdição constitucional, ao passo que se mostra enquanto um mecanismo de garantia de direitos constitucionais em estado de permanente e grave violação.

Embora a estrutura indigenista ainda revele fragilidades severas, como um sistema de demarcação marcado por entraves históricos, um monitoramento territorial comprometido pela insuficiência de pessoal e de equipamentos e a vulnerabilidade dos PIIRC, a ADPF 991 demonstra que a atuação judicial é capaz de produzir avanços institucionais importantes.

Ainda que não elimine de forma absoluta o problema estrutural que lhe deu origem, a intervenção do STF, impulsiona a reorganização das políticas indigenistas,

³⁴ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025, p. 265.

corrige falhas persistentes e induz a adoção de medidas de proteção que, de outro modo, permaneceriam inertes no âmbito administrativo. Trata-se, portanto, de um avanço progressivo e normativamente relevante na direção das transformações estruturais necessárias à garantia dos direitos desses povos.

Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo central a análise prática de como o processo estrutural vem se desenvolvendo no ordenamento jurídico brasileiro. A partir da ADPF 991, foi possível construir aparato teórico-prático para a compreensão das estruturas específicas acerca das diversas técnicas utilizadas em processos estruturais, sejam elas a abertura para o diálogo interinstitucional, a elaboração de planos de ação, a maneira com que se dá a reestruturação dos órgãos públicos envolvidos e a postura moderadora exercida pelo Poder Judiciário.

A abordagem interdisciplinar, por sua vez, tem o condão de revelar as camadas de complexidade do problema estrutural, ao passo que estas caracterizam a própria utilização do processo estrutural enquanto técnica adequada para a resolução da lide. No caso da ADPF 991, foi precisamente a conjugação de perspectivas históricas, antropológicas, ambientais e jurídicas que permitiu ao Supremo Tribunal Federal compreender a profundidade das omissões estatais que comprometiam a sobrevivência física e cultural dos PIIRC.

Nessa perspectiva, a ADPF 991 emerge como um caso paradigmático para pensar o papel dos processos estruturais no STF. Por um lado, demonstra a capacidade do Judiciário de coordenar, induzir e monitorar políticas públicas essenciais, especialmente quando vidas e culturas inteiras estão em jogo. Por outro, evidencia os limites do modelo quando confrontado com falhas estatais crônicas e com a ausência de compromisso político continuado.

Em última análise, a ADPF 991 revela que o processo estrutural pode ser um instrumento valioso ao exercício da jurisdição constitucional brasileira, mas tem sua eficácia dependente de uma combinação de fatores, tal como a capacidade administrativa,

a cooperação interinstitucional, o planejamento consistente, a participação social qualificada e a supervisão judicial contínua.

Sua utilização, entretanto, justifica-se ao passo que seu desenvolvimento observe rigorosamente os limites constitucionais que asseguram a segurança jurídica e preservam a separação de poderes. É, pois, nessa conformidade, que o processo estrutural tem o condão de transcender sua dimensão simbólica e produzir efeitos materiais na realidade brasileira. À medida que contribui para a concretização das promessas inscritas no texto constitucional, as quais estruturam o Estado Democrático de Direito, o processo estrutural representa a própria democracia em construção, a partir do constante esforço em se encontrar caminhos seguros à garantia dos direitos fundamentais.

Referências:

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. *Os índios na história do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Plano de Ação elaborado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, apresentado nos autos da ADPF 991*. Brasília: AGU; FUNAI, 19 jul. 2024.

BRASIL. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). *Petição Inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910. Crêa o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 jun. 1910.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1850.

BRASIL. Ministério da Saúde; Fundação Nacional do Índio. Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2018.

BRASIL. Relatório Figueiredo. Ministério do Interior. Relatório produzido por Jader de Figueiredo Correia em 1967 sobre o SPI. Brasília: Ministério do Interior, 1967. Reeditado e digitalizado pelo Arquivo Nacional em 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 991. Petição inicial. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão liminar de 21 nov. 2022. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF. Decisão do Relator sobre o Plano de Ação. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 24 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 991/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática de 11 out. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. *Ata da Audiência de Contextualização da ADPF 991*, realizada em 21 maio 2025. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF*. Despacho do Relator, Ministro Edson Fachin, determinando a remessa dos autos ao NUPEC. Brasília, 13 jun. 2024.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no STF. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 89, n. 7, 1976.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2024*. Brasília: CIMI, 2025.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial: proposta para uma discussão conceitual. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 49, n. 193, p. 141-149, jan./mar. 2012.

LAS CASAS, Bartolomé de. *Apología* (1550). In: LAS CASAS, Bartolomé de. *Obras completas*, v. 10. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

RAMOS, Elival da Silva. Mutações constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 79, p. 1-19, jan./jun. 2014.

SEPÚLVEDA, Juan Ginés de. *Democrates alter, sive de justis belli causis apud Indos* (1550). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1951.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 2236-1677.

VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

VITORIA, Francisco de. *Relectio de Indis* (1539). In: VITORIA, Francisco de. *Relectiones theologicae*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1960.

**Suspensão de Liminar n.º 1.696: Uma análise sob a perspectiva do processo estrutural
acerca da obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela PMSP**

Alice Mota Carneiro Portela¹

Maurício Matias da Costa²

Introdução. 1. Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio. 2. Tratamento judicial da SL n.º 1.696. 2.1 A judicialização do caso nas instâncias ordinárias. 2.2 A implementação do modelo estrutural no Supremo Tribunal Federal. 2.3 Diálogo entre a condução judicial da SL n.º 1.696 e o Projeto de Lei n.º 3/2025. 3. Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O presente artigo contempla estudo de caso sobre a Suspensão de Liminar 1.696, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como processo estrutural, e tem como escopo a identificação dos elementos caracterizadores dessa nova lógica processual. O objeto do litígio é a decisão do TJ/SP que suspendeu a ordem concedida em primeira instância para obrigar o uso de câmeras corporais por policiais do Estado de São Paulo. O estudo examina a atuação do STF na condução do feito à luz de referenciais teóricos sobre processos estruturais e seus elementos constitutivos e da redação do recente Projeto de Lei 3/2025 que, embora ainda não tenha força normativa, propõe parâmetros procedimentais relevantes para a estruturação desse tipo de demanda. A pesquisa baseou-se na análise documental de decisões, despachos e informações juntadas aos autos da SL 1.696, além de relatórios de segurança pública produzidos por entidades civis reconhecidamente idôneas. Os resultados demonstram que a Suprema Corte empregou técnicas estruturais evidenciadas na flexibilização procedimental, diagnóstico qualificado, consensualidade, monitoramento contínuo e ampla transparência. A extinção do processo se deu pela homologação de acordo extrajudicial que fixou metas e prazos para que o Estado de São Paulo comprove a implementação efetiva das câmeras corporais e determinou ao juízo de primeiro grau o monitoramento das medidas. A experiência revela que a prestação jurisdicional foi inovadora e adequada ao enfrentamento de um conflito com características complexas e amplo impacto social.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Direito fundamental à Segurança Pública; Câmeras Corporais; Letalidade Policial; Suspensão de Liminar 1.696.

Abstract:

¹ Graduanda em Direito no IDP. Estagiária no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Integrante do grupo de pesquisa *Novos Rumos do Direito Processual Civil e do Acesso à Justiça*.

² Graduando em Direito no IDP. Servidor do Conselho Nacional do Ministério Público, lotado na Procuradoria-Geral da República. Integrante do grupo de pesquisa *Novos Rumos do Direito Processual Civil e do Acesso à Justiça*.

This article presents a case study on Preliminary Injunction 1.696, recognized by the Federal Supreme Court as a structural proceeding, and aims to identify the elements that characterize this new procedural logic. The subject of the dispute is the decision of the TJ/SP (Court of Justice of São Paulo) that suspended the order granted in the first instance to require the use of body cameras by police officers in the State of São Paulo. The study examines the STF's actions in conducting the case in light of theoretical references on structural proceedings and their constituent elements and the wording of the recent Bill 3/2025, which, although not yet in force, proposes relevant procedural parameters for structuring this type of claim. The research was based on a documentary analysis of decisions, orders, and information attached to the case files of SL 1.696, as well as public safety reports produced by recognized reputable civil entities. The results show that the Supreme Court employed structural techniques evidenced in procedural flexibility, qualified diagnosis, consensus, continuous monitoring, and broad transparency. The case was closed following the approval of an out-of-court settlement that set targets and deadlines for the State of São Paulo to prove the effective implementation of body cameras and instructed the lower court to monitor the measures. Experience shows that the judicial decision was innovative and appropriate for addressing a conflict with complex characteristics and broad social impact.

Keywords: Structural Process; Fundamental Right to Public Safety; Body Cameras; Police Lethality; Suspension of Preliminary Injunction 1.696.

Introdução

Em 2024, o Brasil registrou 6.243 mortes decorrentes de intervenções policiais³, o que equivale a 2,9 mortes por 100 mil habitantes. Significa dizer que a cada sete mortes violentas no território brasileiro, uma foi ocasionada por intervenção policial. O número representa uma redução de 3,1% em relação a 2023. Todavia, considerando o período de 2014 a 2024, a letalidade policial no país aumentou 276,5%⁴. Os dados são do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado no dia 24 de julho de 2025 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Segundo o relatório, no ano de 2024 São Paulo foi o quinto estado com maior taxa de letalidade policial (21,7 mortes por 100 mil habitantes) sendo precedido, nessa ordem, por Amapá (37,8 mortes por 100 mil habitantes), Sergipe (27,8 mortes por 100 mil habitantes), Goiás (27,0 mortes por 100 mil habitantes), e Bahia (25,8 mortes por 100 mil habitantes). A publicação mostra, ainda, que 170 policiais civis e militares foram mortos em 2024, no Brasil, dos quais 46 (27%) morreram em confronto, durante o serviço. No mesmo período, o Estado de São Paulo registrou 32 homicídios de policiais civis e militares, sendo que 14 (43,8%) estavam no seu horário de trabalho.

Nesse contexto de elevadas taxas de letalidade e vitimização policial, o uso de equipamentos de filmagem durante operações policiais (como as chamadas câmeras operacionais portáteis, ou simplesmente COPs) surgiu como alternativa para o controle do uso da força pelos agentes de segurança pública. Estudos apontam as câmeras como uma ferramenta eficaz tanto na prevenção de abusos por parte dos policiais, quanto na sua própria proteção contra acusações infundadas⁵, além de servir como meio de prova em investigações e processos judiciais.

³ A expressão *Mortes Decorrentes de Intervenção Policial* (MDIP) é utilizada para designar, em linguagem técnico-jurídica, os óbitos resultantes da atuação de agentes estatais em situações de confronto ou resistência.

⁴ “Desde 2018 as mortes decorrentes de intervenções policiais superam a proporção de 10% das mortes violentas intencionais, chegando a corresponder 14,1% das mortes violentas intencionais em 2024, maior percentual do período analisado”. (19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025). O Anuário compila informações fornecidas por diferentes fontes oficiais, incluindo governos estaduais e forças policiais (Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal), constituindo a principal publicação anual de referência sobre violência e Segurança Pública no país.

⁵ Relatório “Câmeras Corporais: Uma Revisão Documental e Bibliográfica” / Pedro C. L. Souza, consultor. – Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/dsusp/cgsusp/cameras-corporais/diagnostico-cameras-corporais.pdf>. Acesso em 17.06.2026.

Na contramão das teses favoráveis ao uso das câmeras corporais, a implementação desses equipamentos como política de estado, até 2024, alcançou apenas dez das vinte e sete unidades da federação⁶. Apesar de São Paulo já adotar, desde 2021, ferramentas de monitoramento das forças de segurança, o Estado foi demandado judicialmente (inicialmente nas instâncias ordinárias e, *a posteriori*, perante o Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Liminar n.º 1.696) a garantir a efetividade da política de câmeras corporais adotada até 2022, tendo em vista o alegado desmantelamento desse modelo pela atual gestão, bem como o aumento da taxa de letalidade policial verificado nos últimos dois anos.

A temática deste estudo insere-se no campo dos processos estruturais e da atuação jurisdicional voltada ao enfrentamento de problemas públicos complexos, tomando como objeto específico a Suspensão de Liminar n.º 1.696 e a controvérsia relativa à implementação da política de uso de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A pesquisa justifica-se pela crescente relevância que os processos estruturais vêm assumindo no cenário jurídico brasileiro, e da sensibilidade dos direitos fundamentais sistematicamente violados. Além disso, a SL n.º 1.696 apresenta singular importância acadêmica e institucional por representar um dos primeiros casos em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente a natureza estrutural do litígio. O estudo do caso, portanto, contribui para o aprofundamento teórico e para a compreensão dos desafios, limites e potencialidades da utilização desse modelo decisório.

Com base no cenário ora exposto, o presente capítulo analisa o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à mencionada Suspensão de Liminar n.º 1.696, classificada pela Corte como processo estrutural, e visa compreender a tramitação judicial da ação à luz da doutrina e da ainda incipiente legislação sobre o tema. A partir desse percurso, o estudo se orienta por três questões centrais: (a) quais elementos permitem identificar que a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela polícia militar do Estado de São Paulo envolve um problema estrutural e não um conflito meramente pontual; (b) que fundamentos e técnicas do processo estrutural são evidenciados no julgamento da SL n.º 1.696; e (c) até que

⁶ BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 24/11/2025.

ponto se verifica o efetivo cumprimento da decisão e em que medida esse cumprimento foi capaz de alterar o quadro de violação dos direitos fundamentais.

Em que pese não pretendermos abordar questões de segurança pública, tampouco tecer qualquer juízo sobre opções políticas para redução da violência policial, que é endêmica em nosso país, compreender o panorama acima é fundamental, sob o aspecto didático, para o adequado alinhamento entre aspectos teóricos dessa modalidade processual e sua aplicação prática, bem como para verificar a existência da correlação lógica com termos complementares como problema e litígio estrutural.

Nas páginas que se seguem, apresentaremos estudo de caso acerca da Suspensão de Liminar n.º 1.696 sob a perspectiva do processo estrutural, tendo como base teórica pesquisa bibliográfica realizada em artigos e livros publicados por autores com notório conhecimento sobre a temática e sites especializados. A metodologia inclui, ainda, análise comparativa dos conceitos adotados pela doutrina e jurisprudência com a minuta do Projeto de Lei n.º 3, de 2025, que regulamenta os processos estruturais, assim consideradas as ações judiciais que tratam de problemas complexos e de grande impacto social.

Visando dar maior fluidez ao texto, o conteúdo do capítulo foi distribuído da seguinte forma: a primeira seção (Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio) descreve o conflito decorrente do aumento das taxas de letalidade e vitimização policial no Estado de São Paulo e a precarização da política pública sobre uso de câmeras corporais pelos agentes de segurança do estado, ao tempo que analisa aspectos do caso segundo a teoria do processo estrutural. Em seguida, (Tratamento judicial da SL n.º 1.696) enfatiza-se o tratamento dado pelo Supremo Tribunal Federal à SL n.º 1.696 e outras características processuais desde a tramitação da ação originária em primeira instância. Já na seção 3 (Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial), analisaremos de forma crítica em que medida o tratamento estrutural conferido à SL 1.696 foi efetivo e as possíveis adequações à abordagem teórica tratada na primeira seção. A última é dedicada a reflexões sobre o problema analisado e outras considerações finais.

1 Fundamentos teóricos do processo estrutural: problema e litígio

O termo processo estrutural não tem uma definição exata na doutrina, sendo possível encontrar diferentes propostas definidoras, mais amplas ou mais restritas, conforme o recorte

teórico de cada autor. Recentemente, a temática obteve maior atenção acadêmica, o que impulsionou inclusive importantes avanços institucionais a exemplo da criação, no Supremo Tribunal Federal, do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), voltado a apoiar os gabinetes dos Ministros na condução de feitos reconhecidos como estruturais.

O tema também começa a ganhar relevância perante o legislativo conforme se verifica pela apresentação do Projeto de Lei n.º 3/2025⁷, que visa justamente disciplinar o processo estrutural. A proposição, apesar de carecer de força normativa até o momento, deve ser considerada como indicativa dos parâmetros legais sobre a condução dessas ações. A esse propósito, vale ressaltar que o texto do PL n.º 3/2025 não conceitua o que vem a ser o processo estrutural⁸, mas estabelece que o mesmo deverá observar a lei que disciplina a ação civil pública (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985), e, supletiva e subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

Embora a noção desse modelo processual não se encontre pacificada na doutrina, alguns entendimentos vêm ganhando destaque no debate acadêmico. Edilson Vitorelli, por exemplo, define que o “processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”⁹. Também discutem o tema os professores Didier, Zaneti e Alexandria de Oliveira, para quem “o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”¹⁰.

Em suma, Vitorelli¹¹ entende que tal modalidade processual tem natureza de processo

⁷ Projeto de Lei n.º 3/2025. Disciplina o processo estrutural. Publicado no DSF Páginas 406-424 - DSF n.º 5, de 04/02/2025.

⁸ De acordo com a justificativa do Projeto: “Essa técnica normativa tem o mérito de evitar a inserção de uma conceituação em lei, o que é contraindicado pelo pensamento acadêmico e tende a causar interpretações divergentes, ao mesmo tempo em que fornece um indicativo de quais são as situações em que o processo estrutural será aplicável. Adicionalmente, fica claro que o processo estrutural tem um caráter residual, aplicando-se às situações em que as técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, não ofertam soluções adequadas” (PL 3/2025. Avulso inicial da matéria, DSF Páginas 406-424 - DSF n.º 5).

⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369

¹⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020, p. 7.

¹¹ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2023.

coletivo, voltado à reorganização de um estado de coisas de que decorre o litígio estrutural. Outros autores¹² conferem maior abertura ao conceito, pois ressaltam tão somente a necessidade de se superar um estado de desconformidade patente em um litígio dessa natureza, o qual decorre de um problema com reflexos estruturais.

Sem prejuízo de posterior discussão sobre outros aspectos desse instituto, o que nos parece comum a ambas as teses é que sua formação pressupõe a existência de um problema e um litígio estrutural. Impõe-se, portanto, esclarecer esses conceitos. Afinal, o que caracteriza um problema estrutural? E, uma vez identificado, em que momento é possível afirmar que estamos diante de um litígio estrutural? Compreender a teoria que qualifica esse problema e litígio, procedendo à sua adequada identificação no caso concreto, é etapa indispensável para a caracterização do conflito enquanto estrutural e, conseqüentemente, para conferir o tratamento jurídico apropriado, diferenciando-o de outras demandas judiciais.

Tal categoria de problema, para Fredie Didier, Hermes Zaneti e Rafael Alexandria de Oliveira¹³ caracteriza-se pela presença de um estado de desconformidade estruturada, seja uma condição de ilicitude contínua e duradoura, seja uma situação que, embora não necessariamente ilícita, se afasta do padrão ideal de funcionamento esperado.

Segundo o texto do já citado Projeto de Lei n.º 3/2025, temos que o problema estrutural não permite solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e se caracteriza por elementos como: “I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada”¹⁴.

Dessa forma, pode-se dizer que ele se configura quando a realidade está em desacordo com o estado de coisas ideal, seja essa desconformidade ilícita ou não, que revela a necessidade

¹² Para Sérgio Arenhart, tentar definir de forma rígida o que é “processo estrutural” pode acabar limitando demais as situações em que essa técnica pode ser usada. Isso porque esses litígios lidam com problemas complexos, cheios de causas e efeitos imprevisíveis, que não cabem em categorias fechadas. Por isso, para ele, qualquer definição muito abstrata corre o risco de deixar de fora casos que também precisariam de uma atuação estrutural.

¹³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

¹⁴ PL 3/2025. Art. 1º, §1º.

de reestruturação. O litígio estrutural, por outro lado, é pautado em um problema também estrutural. Ou seja, este surge para solucionar aquele.

Conforme ensina Edilson Vitorelli¹⁵, litígios são conflitos que envolvem interesses juridicamente relevantes. No tocante ao litígio estrutural, o autor o enquadra como espécie de litígio coletivo, uma vez que tem por objeto controvérsias que ultrapassam a esfera individual e afetam grupos de pessoas considerados enquanto coletividade. Esses litígios coletivos podem assumir diferentes conformações, dada a forma e a intensidade com que a lesão alcança distintos segmentos sociais. Partindo da premissa de que o grupo é considerado enquanto coletividade, Vitorelli o classifica em global, local e irradiado, categorias que serão detalhadas adiante e que situam o litígio estrutural no interior desse conjunto.

Os litígios globais envolvem lesões que atingem toda a sociedade de maneira uniforme, sem impacto expressivo sobre indivíduos ou grupos específicos, razão pela qual a titularidade é atribuída à coletividade enquanto estrutura. Nos litígios locais, por sua vez, a violação incide de forma concentrada sobre um grupo determinado, unido por vínculos sociais que o caracterizam como comunidade, de modo que o dano possui relevância tanto individual quanto coletiva.¹⁶

A seu turno, os litígios irradiados se caracterizam pela distribuição desigual da lesão entre múltiplos subgrupos sociais, afetados em intensidades diversas e com percepções distintas, e muitas vezes conflitantes, sobre o problema e suas soluções. Trata-se de conflitos multipolares e dinâmicos, cuja heterogeneidade afasta qualquer perspectiva unificada. É precisamente nesse tipo de litígio irradiado que o autor insere o litígio estrutural, uma vez que ele envolve diferentes grupos impactados de modos variados e demanda respostas institucionais capazes de reorganizar a estrutura que produz as violações.¹⁷

A categoria ora analisada, portanto, refere-se a um conflito coletivo que surge em razão do funcionamento inadequado de uma estrutura e afeta vários grupos da sociedade de maneiras diferentes. Esta característica, chamada de policentrismo, refere-se à presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito, o que torna insuficientes as técnicas tradicionais de julgamento para solucioná-lo. Assim, em razão da

¹⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2023.

¹⁶ *Ibid.*, p. 41-45.

¹⁷ *Ibid.*, p. 45-51.

própria natureza dessas violações e de suas circunstâncias, a solução não se limita à correção de atos pontuais, mas sim à reestruturação da própria organização responsável pelas violações.¹⁸

Nesse ponto, faz-se necessário esclarecer uma premissa fundamental: o reconhecimento da natureza estrutural de um processo pressupõe a existência prévia de um litígio dessa mesma espécie, o qual, por sua vez, decorre de um problema estrutural subjacente. Essa relação, contudo, não se verifica com a mesma intensidade no sentido inverso. Afinal, a mera existência de um problema dessa natureza não conduz, necessariamente, ao surgimento de um litígio estrutural nem, conseqüentemente, à instauração de um processo voltado à sua superação.

Também pode ocorrer de um litígio estrutural em suas características e fundamentos, não ser classificado e, mais do que isso, não receber o tratamento próprio do processo estrutural pelas razões mais diversas (sejam elas estratégicas, metodológicas ou de cunho político)¹⁹. Por fim, enquanto ainda não definidos critérios suficientemente claros e vinculativos à interpretação do magistrado, é possível cogitar a hipótese de que um processo seja tratado como estrutural simplesmente porque a decisão judicial assim o determina, considerando a fundamentação no caso concreto.

Vejamos, pois, a situação de fato que foi apreciada como processo estrutural pelo Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Liminar (SL) n.º 1.696.

Em 28 de julho de 2023, a Polícia Militar do Estado de São Paulo deu início à Operação Escudo, desencadeada após a morte de um soldado durante incursão em comunidade na região da Baixada Santista. A operação, cuja finalidade declarada era o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, mobilizou cerca de 600 agentes, resultando na detenção de 958 pessoas, na morte de 28 civis e no ferimento de três policiais, segundo Nota Técnica elaborada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP)²⁰. Embora encerrada em 5 de setembro de 2023, a operação foi imediatamente sucedida pela Operação Verão, iniciada três dias depois

¹⁸ Ibid., p. 47.

¹⁹ PL 3/2025. Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial. (...) § 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

²⁰ Nota Técnica GENI UFF Operação Escudo - 1ª Fase (<https://www.defensoria.sp.def.br/>)

com finalidades semelhantes e também marcada por denúncias de violências e abusos²¹. A existência de mortes decorrentes das citadas operações policiais é corroborada em relatório publicado pela Ouvidora da Polícia do Estado de São Paulo (Relatório Anual 2023, p. 22)²².

Diante desse cenário, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Associação Conectas Direitos Humanos ajuizaram ação civil pública²³ em face do Estado de São Paulo, buscando assegurar o cumprimento do direito fundamental à segurança pública sob a perspectiva do controle, da transparência e da redução da letalidade. Para tanto, pleitearam a implementação obrigatória de câmeras corporais durante as operações policiais, ao argumento de que esse instrumento seria indispensável para ampliar a transparência, coibir abusos, garantir a produção de registros probatórios confiáveis e proteger tanto os agentes públicos quanto os cidadãos envolvidos nas ações.

Os aspectos processuais do caso serão examinados na seção seguinte. Por ora, a contextualização apresentada, embora sucinta, permite estabelecer a necessária conexão entre os referenciais doutrinários e normativos do processo estrutural expostos anteriormente, notadamente as noções de problema e litígio estruturais, e as particularidades do caso em análise, a fim de viabilizar a análise subsequente da forma como o Judiciário conduziu a tramitação da SL n.º 1.696.

Cumprido recordar que o reconhecimento dessa natureza processual pressupõe a identificação prévia de um litígio da mesma espécie, o qual, por sua vez, se funda na existência de um problema também estrutural.

Posto isso, a controvérsia que deu origem à demanda judicial busca enfrentar um problema estrutural decorrente do modo de funcionamento da atividade policial no Estado de São Paulo, que se manifesta na combinação de altos índices de letalidade, vitimização policial, baixa transparência e fragilidades nos mecanismos de controle, fatores que distanciam a atuação estatal do padrão constitucional de garantia da segurança pública.

²¹ Notícias G1, publicada em 20/02/2024, acesso em 26/11/2025, disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/02/20/operacao-verao-chega-a-28-mortos-no-litoral-de-sp-e-empata-com-vitimas-da-operacao-escudo-em-2023-relembre.ghtml>

²² Relatório Anual 2023, disponível em:

https://www.ssp.sp.gov.br/ouvidoria/assets/relatorios/arquivos2/Relat%C3%B3rio_Ouvidoria_2023.pdf

²³ Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053

Esse cenário evidencia uma dinâmica institucional que produz, de forma reiterada, resultados incompatíveis com a proteção de direitos fundamentais, tais como a vida, a dignidade da pessoa humana, a segurança pública, o devido processo legal e o direito à publicidade²⁴. O conjunto desses elementos, portanto, revela um estado de desconformidade cuja superação exige medidas orientadas à reorganização da estrutura institucional que sustenta tais práticas, conforme se demonstrará adiante.

O conflito ora desenhado não produz apenas disfunções internas, mas repercute sobre diversos grupos sociais, afetando-os de maneiras distintas. Essa multiplicidade de interesses envolvidos, somada ao caráter contínuo e institucionalizado das violações apontadas, projeta o conflito para além da esfera individual ou bilateral, situando-o no campo dos litígios coletivos irradiados, tal como delineado por Vitorelli.²⁵ É justamente essa expansão dos efeitos do desse quadro de desconformidade, alcançando simultaneamente cidadãos das comunidades impactadas, familiares de vítimas, órgãos de controle e os próprios policiais, que confere à controvérsia a natureza estrutural.

A respeito da superação do estado de desconformidade, Vitorelli²⁶ observa que a reestruturação de uma dinâmica institucional pode ocorrer por diferentes meios, inclusive sem a intervenção do Poder Judiciário. Ele afirma, entretanto, que quando essa transformação é buscada por meio da via judicial, o processo que a veicula poderá ser caracterizado como tal. No caso da SL n.º 1.696, a judicialização da pretensão possibilitou que o conflito fosse enquadrado e conduzido como processo estrutural, uma vez que o Supremo Tribunal Federal conferiu expressamente essa qualificação e passou a empregar instrumentos compatíveis com tal natureza, conforme será examinado de modo mais aprofundado no capítulo seguinte.

Todavia, uma vez judicializado e reconhecida a natureza estrutural do litígio, a superação do estado de desconformidade identificado no caso em análise não se limita à determinação judicial para que se implemente o uso de câmeras corporais. Conforme evidenciam os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em

²⁴ BRASIL. Processos Estruturais: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025.

²⁵ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, p. 45-51, 2023.

²⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.

colaboração com a UNICEF²⁷, a implementação e efetividade das câmeras corporais depende de um arranjo institucional complexo, que envolve treinamento adequado e contínuo dos policiais, protocolos operacionais claros e padronizados, regras de armazenamento, custódia e acesso às imagens, infraestrutura tecnológica robusta, alocação orçamentária estável, mecanismos permanentes de supervisão e correição, além de coordenação entre órgãos governamentais e instâncias de controle. Trata-se, portanto, de uma política pública cuja efetividade depende da coordenação integrada de diferentes frentes de atuação: administrativa, normativa, financeira e organizacional, circunstância que revela a complexidade e o caráter estrutural da demanda.

À luz das razões expostas, verifica-se que as técnicas processuais tradicionais, voltadas à correção isolada de ilegalidades ou ao cumprimento imediato de determinações específicas, mostram-se insuficientes para a adequada solução do litígio. A natureza estrutural da controvérsia, precisamente por envolver a reorganização de uma estrutura estatal complexa, torna especialmente relevante a construção de soluções duradouras e progressivas fundamentadas no diálogo com os diversos atores institucionais envolvidos, cuja atuação coordenada contribui para a efetiva reformulação do modelo de gestão da segurança pública. É essa necessidade de transformação institucional, associada à presença de múltiplos centros de interesses juridicamente protegidos, que distingue o litígio estrutural das controvérsias tradicionais e justifica o enquadramento conferido pelo Supremo Tribunal Federal à SL n.º 1.696 como processo estrutural.

2 Tratamento judicial da SL n.º 1.696

A partir da exposição dos elementos teóricos essenciais, notadamente as noções de problema estrutural e litígio estrutural, bem como sua articulação com o contexto fático delineado no capítulo anterior, torna-se possível avançar para a dimensão procedimental do conflito. Esta seção analisa o tratamento processual conferido ao litígio que culminou na Suspensão de Liminar n.º 1.696, autuada no STF, com o objetivo de assegurar a efetividade da política de câmeras corporais e, assim, contribuir para a redução da letalidade policial e para o

²⁷ As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>. Acesso em: 27/11/2025.

incremento da transparência nas operações realizadas pelas forças de segurança do Estado de São Paulo.

Todas as informações apresentadas neste capítulo foram extraídas dos documentos juntados à SL n.º 1.696/SP, disponíveis no portal e-STF²⁸ e permitem analisar o modo como o Judiciário conduziu o caso, desde a origem da controvérsia, nas instâncias originárias, até a homologação do acordo final, compreendendo como a estrutura processual foi moldada para enfrentar o estado de desconformidade evidenciado na seção anterior.

2.1 A judicialização do caso nas instâncias ordinárias

A controvérsia que deu origem à Suspensão de Liminar n.º 1.696 teve início com a Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pela Associação Conectas Direitos Humanos, na qual se buscava, em sede de tutela de urgência, “garantir o direito fundamental à segurança pública por meio de maior controle e transparência nas operações policiais realizadas na Baixada Santista, o que seria consubstanciado pelo uso obrigatório de câmeras corporais em todos os policiais militares envolvidos na operação”²⁹.

Na mesma data, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Grupo de Atuação Especial de Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP), expediu Recomendação³⁰ ao Secretário da Segurança Pública e ao Comandante-Geral da Polícia Militar, igualmente orientada ao uso de câmeras corporais pelos policiais militares atuantes na Operação Escudo.

Intimado nos autos, o MPSP requereu a designação de audiência para tentativa de solução consensual entre as partes, deferida pelo juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da

²⁸ Consulta realizada no portal e-STF entre os dias 27/11/2025 e 03/12/2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>.

²⁹ A ação foi proposta no contexto da Operação Escudo, a qual foi desencadeada após a morte de um soldado durante incursão a uma comunidade na região da Baixada Santista. Posteriormente a petição inicial foi emendada para alcançar quaisquer outras operações com finalidade equivalente.

³⁰ Recomendação do GAESP se deu nos seguintes termos: “O Ministério Público do Estado de São Paulo recomenda (...) que determinem e assegurem que todos os policiais militares atuantes na Operação Escudo portem câmeras corporais, ainda que as câmeras não estejam vinculadas às tropas em sua rotina ordinária, ou que apenas utilizem na citada operação policiais militares provenientes de batalhões que já estejam contemplados no Programa Olho Vivo, de modo a adequar a ação policial a parâmetros já consignados em precedentes nacionais e internacionais (citando-se, como exemplos, a ADPF 635, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília), e a assegurar a lisura da operação”.

Comarca de São Paulo. Porém, agendada a audiência, não foi possível, naquela oportunidade, a composição do conflito.

Diante da situação fática, o juízo de primeiro grau determinou liminarmente³¹ a utilização de câmeras corporais em todas as operações que tenham por finalidade ‘responder a ataques praticados contra policiais militares’ no Estado de São Paulo. Impôs, ainda, outras medidas para assegurar o correto uso dos equipamentos por parte das forças policiais.

Por sua vez, a Procuradoria do Estado de São Paulo requereu a suspensão de segurança³² à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, conhecendo do pedido, suspendeu liminarmente os efeitos da decisão de primeiro grau – especialmente no que diz respeito à utilização de câmeras corporais em todas as operações policiais descritas na inicial – sob o fundamento de que seu cumprimento implicaria risco à economia pública, uma vez que demandaria vultuosos gastos pelo Estado. Ponderou, ainda, que, em razão do caráter de urgência das chamadas operações “Escudo”³³, a obrigatoriedade de uso de câmeras impediria o pronto apoio por unidades policiais mais próximas que ainda não dispõem do equipamento “o que poderia levar a um aumento das agressões aos agentes públicos, com grave lesão à segurança pública”³⁴.

Importante registrar que no referido pedido de suspensão de liminar operou-se, em verdade, a extensão dos efeitos de decisão anterior do TJSP, proferida em relação à ACP n.º 1074543-45.2023.826.0100³⁵, uma vez que aquela Corte reconheceu a identidade de objeto entre as ações, adotando-se, inclusive, os fundamentos já expostos naquela decisão³⁶.

Paralelamente, tramitava desde 2019 outra Ação Civil Pública (n.º 1025361-76.2019.8.26.0053), ajuizada pelo Ministério Público, que também discutia a adoção de tecnologias como câmeras corporais e cuja tramitação encontrava-se suspensa devido a tratativas conciliatórias envolvendo MPSP, Defensoria e Governo Estadual. Esse conjunto de

³¹ Decisão de 22.09.2023 (D.J.E. em 25/09/2023, relação n.º 0598/2023).

³² Processo n.º 2252498-55.2023.8.26.0000.

³³ Assim foram conhecidas, de modo geral, as operações que tem por finalidade responder a ataques praticados contra policiais militares, ainda quando o Estado de São Paulo eventualmente utilizou outra denominação.

³⁴ Decisão de 22/09/2023, registro 2023.0000819639 (D.J.E. em 27/09/2023, relação n.º 0605/2023).

³⁵ Na referida ação, o juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo determinou que o Estado de São Paulo, no prazo de 90 dias e sob pena de multa, instale câmeras de vigilância nos veículos da polícia militar e no fardamento dos policiais militares do Estado, não passíveis de serem desligadas pelos próprios policiais que as portam.

³⁶ Decisão de 20/09/2023, registro 2023.0000810929 (não consta, nos autos, a data de publicação).

ações simultâneas evidencia que, ainda nas instâncias ordinárias, já se delineava a atuação coordenada de múltiplos sujeitos processuais e poderes públicos em torno de um problema de natureza estrutural, embora não houvesse, até então, reconhecimento judicial formal dessa qualificação.

Retornando ao caso sob enfoque, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo negou provimento³⁷ ao agravo interno contra a decisão da Presidência da Corte que suspendeu a liminar concedida pelo juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo. Diante disso, a Defensoria Pública pleiteou junto ao Supremo Tribunal Federal a suspensão da decisão do TJSP, dando origem à SL n.º 1.696, cuja tramitação e desenvolvimento serão analisados a seguir.

2.2. A implementação do modelo estrutural no Supremo Tribunal Federal

A Suspensão de Liminar n.º 1.696 teve como partes: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (requerente), o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (requerido), e o Estado de São Paulo (beneficiado). O Ministério Público estadual foi admitido como *amicus curiae*. As associações Conectas Direitos Humanos e JUSTA (Associação Plataformas - Ideias e Projetos para Soluções Públicas) também requereram, em conjunto, e foram admitidas como amigos da Corte.

A Suspensão foi analisada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, à época na Presidência do Supremo Tribunal Federal, que, ao longo da tramitação do processo, proferiu oito decisões monocráticas e doze despachos desde a autuação, em dezembro de 2023, até seu trânsito em julgado, em maio de 2025.

No mérito, o Presidente manifestou-se inicialmente³⁸ pela improcedência do pedido ao reconhecer que a efetivação da providência requerida pela Defensoria Pública demandaria elevado gasto adicional anual³⁹, o que interferiria diretamente no planejamento orçamentário do Estado de São Paulo, bem como na política pública definida para a Segurança Pública. Reconheceu, ainda, que não havia decisão final do TJSP, não sendo adequado naquele momento, uma intervenção excepcional do STF na medida em que as vias ordinárias não

³⁷ Nos termos do voto n.º 32.088, de 14/12/2023.

³⁸ Decisão de 30/12/2023 (D.J.E. em 08/01/2024).

³⁹ Segundo dados da decisão do TJSP, o montante varia “entre 330 milhões e 1 bilhão de reais, a depender da interpretação que se dê ao comando proferido”.

havia sido esgotadas. Destacou, também, o fato de haver negociação para uma solução conciliatória.

Restou claro, na decisão, que o indeferimento do pedido de suspensão seria mais uma oportunidade para que o Estado de São Paulo, no âmbito de sua autonomia política, administrativa e financeira, adotasse medidas efetivas para implementação das câmeras corporais no fardamento da polícia militar, de modo a reduzir a letalidade das operações e dar maior transparência à atuação das forças de segurança pública.

Como medida de monitoramento, foi realizada visita técnica ao Centro de Operações da Polícia Militar (Copom), com a presença do Governador do Estado, do Secretário de Segurança Pública e de representantes da Polícia Militar, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Justiça local.

Todavia, em abril de 2024, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pleiteou a reapreciação da matéria, aduzindo fatos novos e juntando documentos aptos a evidenciar o aumento da letalidade policial no primeiro bimestre de 2024⁴⁰. Em sua defesa, a parte requerida argumentou que estava em fase de implementação o Programa Muralha Paulista, com vistas a aprimorar o uso da tecnologia na segurança pública, e se preparava para celebrar novo contrato tendo por objeto Câmeras Operacionais Portáteis (COPs).

Pela análise dos fatos e provas, a Presidência da Suprema Corte rejeitou o pedido de reconsideração⁴¹. No entanto, reconheceu a dimensão estrutural do litígio e determinou a remessa dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC/STF) para

⁴⁰ Conforme narrado (Petição 25053, juntada em 08/03/2024): “No início de 2024 (...) o Estado de São Paulo intensificou as operações policiais na Baixada Santista (...) após a morte de policiais militares, (...) deslocando mais de 400 policiais para o local para ações de enfrentamento ao crime”. Destacou que foram registradas “39 mortes em decorrência de intervenção policial”. (...) “Em consulta realizada ao site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP), que disponibiliza os dados de morte por intervenção policial, considerando apenas os casos de mortes por intervenção policial praticadas por policiais em serviço, foram registradas 47 ocorrências dessa natureza entre 01/01/2024 e 01/02/2024 em todo o Estado. Dessas, 16 ocorreram em Municípios da Baixada Santista (Cubatão, Guarujá, Santos, São Vicente e Praia Grande), o que corresponde a 34% do total”. (...) “Em janeiro de 2022 e de 2023, foram registradas, respectivamente 23 e 27 ocorrências de mortes por intervenção policial praticadas por policiais em serviço, ou seja, cerca da metade do número de registros em janeiro de 2024. Já nos Municípios da Baixada Santista, ao total foram registradas 4 ocorrências dessa natureza nos meses de janeiro de 2022 e 2023, em comparação às 16 ocorrências do ano de 2024”. (...) “Por sua vez, segundo dados do Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP) do Ministério Público do Estado de São Paulo, o número de mortes cometidas por policiais militares no Estado de São Paulo cresceu 94% no primeiro bimestre de 2024.”

⁴¹ Decisão de 24/04/2024 (D.J.E. em 25/04/2024).

acompanhamento do cronograma de aquisição e utilização das câmeras corporais pela Polícia Militar paulista.

Além disso, ante a disposição dos atores processuais, devidamente documentada, em adotar postura dialógica diante da complexidade técnica do tema e dos desafios relacionados à implementação da política pública em questão, foi determinado o encaminhamento do feito ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), para a realização de audiência de conciliação, com apoio do NUPEC.

Sobreveio aos autos nova petição⁴² da Defensoria Pública na qual alegou descumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo, notadamente quanto à eficácia dos novos modelos de câmeras corporais que estavam em fase de contratação. O processo retornou ao NUPEC/STF, com ordem para seguir com o monitoramento do processo e “aferir a observância dos parâmetros [...] fixados, bem como a efetividade das câmeras contratadas e do software desenvolvido para gravação”.

Ocorre que, diante do não cumprimento satisfatório dos compromissos assumidos pelo Estado de São Paulo quanto à implementação da política pública de uso de câmeras corporais pela polícia estadual, houve a reapreciação do pedido de Suspensão de Liminar n.º 1.696, ocasião em que foi determinado, entre outras medidas, o uso obrigatório das câmeras com alocação eficiente e seguindo análise de risco de letalidade policial.

Por fim, após três audiências de conciliação conduzidas pelo NUSOL, a Presidência do STF declarou, em maio de 2025, que as partes chegaram a um acordo extrajudicial. Assim, homologou o acordo e extinguiu o processo com base no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil, delegando ao juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo “a competência para decidir controvérsias sobre a execução do acordo ora homologado que não possam ser solucionadas por meio de autocomposição”.

Participaram da audiência de conciliação representantes do Estado de São Paulo, da Procuradoria-Geral da República, da Defensoria Pública e do Ministério Público estaduais. O acordo estabeleceu o compromisso do Estado de São Paulo de aumentar o quantitativo de

⁴² Petição n.º 62.490/2024 (juntada em 27/05/2024) para que fosse determinada a retificação do edital de licitação publicado pelo Estado de São Paulo para contratação de “solução integrada de gestão, captação, transmissão, armazenamento, custódia e compartilhamento, de vestígios evidências e provas digitais, por câmeras operacionais portáteis nas atividades policiais”.

câmeras corporais (COPs) até o total de 15.000, das quais 80% devem ser alocadas para cobrir integralmente as unidades declaradas de alta e média prioridade segundo matriz de risco apresentada. Além disso, fixou a obrigatoriedade do uso das COPs nas operações policiais militares de grande envergadura para restauração da ordem pública, bem como em operações que incluam incursões em comunidades vulneráveis e naquelas deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares.

Nos termos do ajuste firmado, o Estado de São Paulo deve promover a implementação de funcionalidades técnicas para acionamento dos equipamentos de modo automático, remoto e por proximidade, bem como reativação automática no caso de interrupção manual da gravação pelo policial. Outros pontos relevantes são o desenvolvimento de indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das novas COPs, em diálogo com o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e a necessidade de que seja publicado relatório anual de monitoramento e avaliação da política pública.

A homologação do acordo implicou a extinção da Suspensão de liminar n.º 1.696 e da Ação Civil Pública n.º 1057956-89.2023.8.26.0053, tornando a referida SL o primeiro processo estrutural concluído no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

2.3 Diálogo entre a condução judicial da SL n.º 1.696 e o Projeto de Lei n.º 3/2025

Convém esclarecer, inicialmente, que o tratamento legislativo dos litígios estruturais constitui fenômeno recente e ainda em formação no direito brasileiro, marcado por propostas que se sucederam sem que nenhuma alcançasse, até aqui, força normativa.

Em 2014, teve-se o Projeto de Lei n.º 8058/2014, que buscava instituir processo especial para o controle e a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Embora não empregasse a expressão "processo estrutural", a proposta já se voltava a litígios de natureza complexa, relacionados à implementação de políticas públicas, para os quais o procedimento comum se mostrava inadequado, concebendo um rito próprio, mais flexível e participativo, orientado à construção de soluções graduais⁴³. A proposta, porém, nunca foi votada e segue parada na Câmara.

⁴³Projeto de Lei nº 8.058, de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Autor: Paulo Teixeira. Câmara dos Deputados, 2014.

Mais de uma década depois, o Projeto de Lei n.º 3/2025 inovou ao disciplinar o processo estrutural de forma autônoma e sob essa designação expressa — proposta que será examinada em detalhe mais adiante.

Antes, cabe registrar a existência do Projeto de Lei n.º 2832/2026⁴⁴, que propõe a alteração da Lei n.º 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais, disciplinando a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. A proposição parte da constatação de que muitas demandas individuais não constituem conflitos isolados, mas sintomas de desconformidades estruturais persistentes, como omissões administrativas reiteradas e desorganização de serviços públicos. O incidente, instaurado pelo juiz de primeiro grau, destina-se a identificar tais indícios desde a origem, permitindo a suspensão dos atos não urgentes, a oitiva dos legitimados coletivos e a provocação de respostas metaindividuais, sem prejuízo da tutela de urgência⁴⁵.

Embora nenhuma dessas proposições tenha, até o momento, força normativa, observa-se que o esforço de positivar o processo estrutural vem amadurecendo, no plano legislativo, desde 2014.

Dentre esses marcos, é o Projeto de Lei n.º 3/2025 que ocupa o centro desse capítulo, por representar a tentativa mais robusta de organizar regras e parâmetros para os processos estruturais no Brasil. O texto normativo oferece um conjunto inicial de diretrizes que ajudam a compreender e avaliar como o Judiciário tem conduzido litígios dessa natureza, refletindo o desenvolvimento teórico produzido pela doutrina.

Vitorelli⁴⁶ explica que o Projeto de Lei n.º 3/2025 se estrutura a partir de quatro diretrizes centrais, previstas no art. 2º, denominado “normas fundamentais do processo estrutural”, sendo elas: (i) consenso e participação; (ii) consideração da complexidade do litígio; (iii) efetividade do resultado e, por fim, (iv) flexibilidade procedimental regrada. Esses

⁴⁴ Projeto de Lei n.º 2832, de 2026. Altera a Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 — Código de Processo Civil — e a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 — Lei da Ação Civil Pública — para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais e disciplinar a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. Autor: Rafael Brito. Câmara dos Deputados, 2026

⁴⁵ Projeto de Lei n.º 3, de 2025. Disciplina o processo estrutural. Autor: Rodrigo Pacheco. Senado Federal, 2025

⁴⁶ VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026. p. 41-54.

princípios servem como parâmetros para avaliar em que medida a condução da SL n.º 1.696 pelo Supremo Tribunal Federal se aproxima do modelo delineado pelo PL e pela doutrina contemporânea dos processos estruturais.

Nesse sentido, realizando um diálogo comparativo entre a tramitação da SL n.º 1.696 e o referido Projeto de Lei, constata-se que o Supremo adotou técnicas processuais já incorporadas no texto normativo, como se demonstrará a seguir.

A partir do reconhecimento dessa natureza do conflito, observa-se a implementação de um conjunto de medidas processuais diferenciadas, orientadas à reorganização institucional do modelo de uso de câmeras corporais no Estado de São Paulo. Tal encaminhamento revela consonância com os critérios previstos no art. 6º do referido Projeto, segundo o qual o enquadramento judicial de um litígio como estrutural pressupõe, entre outros elementos, sua ampla repercussão social, elevada complexidade técnica, impacto coletivo e a insuficiência das técnicas processuais tradicionais para a adequada resolução do conflito.

Recentemente, o STF passou a incorporar mecanismos próprios dos processos estruturais. O encaminhamento dos autos ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) concretizou as diretrizes previstas nos arts. 2º, 8º e 10 do PL n.º 3/2025, que atribuem centralidade à cooperação interinstitucional, ao protagonismo do consenso e à flexibilidade procedimental. Esses órgãos desempenharam papéis essenciais de diagnóstico e acompanhamentos técnicos, permitindo que diversos centros de interesse juridicamente protegidos participassem de forma efetiva da construção das soluções.

Outro aspecto relevante diz respeito ao regime de monitoramento contínuo implementado pelo STF. Ao longo da tramitação, a Corte passou a exigir informações técnicas, realizar diligências e formular determinações sucessivas, em aproximação com o art. 9º do PL n.º 3/2025, que demanda a definição de metas graduais, indicadores de cumprimento e revisões periódicas das medidas adotadas. Do mesmo modo, as decisões proferidas foram gradualmente ajustadas diante de fatos novos, em conformidade com a lógica de flexibilidade procedimental delineada pelos arts. 7º e 10 do Projeto, que admitem revisões sucessivas do plano estrutural sempre que mudanças técnicas ou circunstanciais assim o recomendarem.

Isso posto, o estímulo ao diálogo e a condução de negociações que culminaram na celebração e homologação de um acordo extrajudicial, demonstram consonância da condução da SL n.º 1.696 com as normas propostas pelo PL n.º 3/2025 e com o referencial teórico abordado pela doutrina⁴⁷.

Assim, a condução da SL n.º 1.696 revela um processo dialogado, aberto à participação de diversos atores. O envio do caso ao NUPEC e ao NUSOL, a realização de audiências, a atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Estado de São Paulo e de entidades da sociedade civil, além da constante produção de informações técnicas, mostra que o STF estruturou o procedimento como um espaço de deliberação capaz de acomodar diferentes necessidades institucionais.

3 Análise dos impactos estruturantes da intervenção judicial

O instrumento da suspensão de liminar oferece, no caso analisado, um cenário relevante para uma análise crítica.

O referido instrumento é uma medida de contracautela que visa evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, em razão de decisão provisória desfavorável a pessoas jurídicas de direito público. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.038/1990, a competência para apreciar a suspensão de liminar (SL) é do Presidente da Corte, a quem cabe resolver, monocraticamente e de forma fundamentada.

Contudo, embora concebida como medida de contracautela limitada à análise do risco à ordem pública, observa-se que, no caso em análise, sua natureza cautelar foi flexibilizada.

Além do caso reunir todos os elementos típicos dessa categoria de litígio (policentrismo, impacto social expressivo, persistência de um estado prolongado de desconformidade, incapacidade das técnicas tradicionais de solucionar o problema e necessidade de reorganização institucional), a condução dialógica do processo, a realização de diligências instrutórias, o encaminhamento aos Núcleos especializados (NUPEC e NUSOL) e a adaptação progressiva

⁴⁷ “A lógica geral do processo estrutural, portanto, se organizaria em torno da noção de que o judiciário funciona com um centro de discussão, para o qual dirigem-se as partes e os terceiros interessados, os grupos impactados pelo conflito e, a partir do debate entre eles, consolida-se, por consenso, a necessidade de uma intervenção estrutural.” VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026, p. 43.

das soluções demonstram um acentuado afastamento da racionalidade tradicional da contracautela, revelando um esforço de alinhar o caso às exigências teóricas do processo estrutural, especialmente no que tange à flexibilidade procedimental, ao acompanhamento contínuo e à participação ampliada de atores sociais diretamente afetados.

Do ponto de vista crítico, contudo, essa atuação do STF nos permite concluir que o processo estrutural não se define pela ação proposta ou pelo rito originalmente previsto, mas pela natureza do problema e pela resposta institucional necessária. Isso porque, como já relatado, embora a suspensão de liminar tenha escopo decisório restrito, a Suprema Corte reconheceu que a continuidade do cenário de violência e opacidade demandava a adoção de ferramentas próprias do modelo estrutural, especialmente diante da ineficácia de intervenções judiciais anteriores.

Sob a perspectiva dos impactos estruturantes, os fatos históricos indicam diminuição nas taxas de letalidade policial quando as ações das forças estatais foram associadas ao uso de câmeras corporais.⁴⁸ Sob o ponto de vista operacional, a implementação e efetividade das câmeras corporais envolve treinamento adequado e contínuo dos policiais, padronização de protocolos de atuação, estabelecimento de regras para o tratamento de dados e imagens, contratação de infraestrutura tecnológica adequada, alocação orçamentária, e coordenação entre órgãos governamentais e instâncias de controle.

Nesse viés, pode-se observar que as decisões interlocutórias da Presidência do STF mostraram-se cuidadosas em resguardar a esfera de discricionariedade política e os possíveis impactos orçamentários e financeiros para a Administração Pública de São Paulo, dando preferência a diligências instrutórias e negociais, a exemplo da realização de visita ao centro de operações da PM/SP, e concessão de prazo razoável para adoção de procedimentos administrativos.

Merece destaque, ainda, a adoção de mecanismos para ampliação da publicidade e transparência das medidas estruturais no caso em análise. Por ajuste entre as partes, o Estado de São Paulo se comprometeu a desenvolver espaço próprio em página oficial da SSP/SP, para prestação de informações sobre o andamento do processo, sem prejuízo do acesso às decisões judiciais da SL 1.696 no portal do STF, ou ainda, da íntegra dos autos através da ferramenta e-

⁴⁸ Atlas da violência 2025, p.17

STF. Essa dimensão é particularmente relevante em contextos de violações continuadas, como a letalidade policial, cujo enfrentamento depende do acesso amplo a dados confiáveis⁴⁹.

Sob o aspecto da consensualidade, tendo em vista que o processo estrutural deve favorecer o diálogo entre o juiz, as partes e demais interessados para adoção das providências cabíveis, a atuação do NUSOL e do NUPEC foram determinantes. O NUSOL viabilizou a realização de audiências, a definição de pontos de consenso e de dissenso, criando oportunidades para acordo. O NUPEC, por sua vez, foi fundamental para auxiliar, entre outras atividades, na análise e organização de documentos, aplicação de metodologia adequada às características do litígio e efetivação das decisões proferidas na Suspensão de Liminar aqui estudada. Representantes de ambos os Núcleos estiveram presentes na audiência de conciliação na qual as partes celebraram o acordo que extinguiu a SL 1.696 no STF.

Ante a finalização do acordo, inclusive, podemos encontrar mais um elemento estruturante de especial relevância: o plano de atuação estrutural. É característico dos processos estruturais que haja o planejamento e o compromisso das partes com a efetivação das medidas que buscam solucionar o conflito. No caso da SL n.º 1.696, não houve a elaboração de um plano formal, mas sim a celebração de um novo acordo que redefiniu a política pública existente e estabeleceu parâmetros operacionais para sua execução. Diante desse cenário, a atuação judicial, deve se centrar na verificação contínua da adequação e do cumprimento das medidas pactuadas, assegurando que este produza efeitos concretos na redução da letalidade policial e no aumento da transparência institucional.

Outro ponto relevante consiste no contrato firmado. Além das cláusulas que dispõem acerca da implementação das câmeras corporais, o acordo estabeleceu formas de monitoramento e avaliação da sua execução, como: a obrigação de o Estado de São Paulo enviar, trimestralmente, ao Ministério Público e à Defensoria Pública relatórios com indicadores sobre a efetividade das COPs; o acesso dessas instituições ao sistema de compartilhamento de imagens; e o dever de publicar, no portal da Secretaria de Segurança Pública, informações atualizadas sobre a política de câmeras, incluindo normas aplicáveis, batalhões equipados e quantitativo de dispositivos, ressalvadas as diretrizes internas sigilosas.

⁴⁹ O Estado de São Paulo divulga, através do portal “Muralha Paulista”, informações relevantes para o acompanhamento da decisão judicial, como as unidades policiais onde estão distribuídas as câmeras corporais e as fases de implantação do novo modelo.

Nesse sentido, a celebração de um acordo detalhado, com metas, prazos, indicadores e mecanismos de monitoramento, representa avanço significativo em relação ao tratamento anterior da política de câmeras corporais no Estado de São Paulo. Ainda sim, todavia, persistem limitações relevantes: embora o processo estrutural tenha pretendido instalar um modelo dialogado e transparente de gestão, sua capacidade de produzir transformações duradouras permanece condicionada à vontade política e ao compromisso institucional do Estado. Não obstante, cumpre ressaltar que os “processos estruturais não têm o propósito de alcançar 100% da efetividade de implementação de direitos, mas sim de restabelecer as dinâmicas de diálogo necessárias para que tais direitos sejam implementados com maior efetividade pelas instâncias políticas.”⁵⁰

Diante do exposto, o modo como a SL n.º 1.696 foi conduzida, enquanto o primeiro processo estrutural definitivamente encerrado perante o Supremo Tribunal Federal, representa não apenas um avanço significativo no tratamento da política de câmeras corporais no Estado de São Paulo, mas também um marco no modo como o Supremo Tribunal Federal passa a operar a lógica dos processos estruturais. Isso mostra-se evidente na “expressa a preocupação do tribunal em buscar uma solução dialogada e retirar-se do processo assim que tal solução parece estar bem encaminhada, assegurados mecanismos de monitoramento que permitam a sua consolidação.”⁵¹

O que se observa, portanto, no caso em análise, é a consolidação de um modelo de atuação judicial que privilegia soluções dialógicas, a pretensão de monitoramento contínuo e a retirada gradual da Corte à medida que o arranjo institucional se estabiliza, até porque, “uma vez restabelecido o diálogo e consolidada a implementação de um plano de ação, está cumprida a missão do processo estrutural.”⁵²

Considerações finais

O presente capítulo visitou importantes conceitos acerca da teoria dessa modalidade processual propostos por autores com notória experiência e respeitabilidade acadêmica. Sob

⁵⁰ CASIMIRO, Matheus ; NAVARRO, Trícia ; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O primeiro processo estrutural concluído no STF: Experiência na SL 1696 pode ser um meio de caminho valioso para conciliar proteção a direitos e separação de poderes. Jota, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-primeiro-processo-estrutural-concluido-no-stf>. Acesso em: 03/12/2025.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

uma perspectiva mais ampla, esse instrumento propõe enfrentar problemas complexos por meio de uma atuação jurisdicional que fomente a integração e a reorganização das estruturas burocráticas e, ao fim, encontre soluções efetivas, ainda que de modo gradual.

Trazendo à luz o Projeto de Lei n.º 3/2025, que tramita no Senado Federal com proposta de regulamentação do processo estrutural, verificamos que, apesar de ainda não estar integrado ao ordenamento jurídico, a proposição contém dispositivos esclarecedores de fundamentos e técnicas processuais que devem ser utilizadas no encaminhamento de litígios estruturais.

A análise da Suspensão de Liminar n.º 1.696 permitiu responder, de forma fundamentada, às questões-problema propostas: em que medida o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal se alinhou ao modelo teórico do processo estrutural e se tal abordagem foi adequada para enfrentar o estado de desconformidade associado à letalidade policial e à baixa transparência das operações no Estado de São Paulo. Tentou-se demonstrar, ao decorrer do capítulo, em que medida o conhecimento teórico e a prática jurídica dos processos estruturais estão sedimentados em nosso país. Trata-se, portanto, de uma singela contribuição à comunidade acadêmica sobre a dinâmica desse modelo processual em um caso concreto.

Refletindo sobre as questões propostas neste trabalho, diversos elementos permitem identificar, na política do uso de câmeras corporais pela polícia militar do Estado de São Paulo, um problema estrutural e não um conflito meramente pontual. Os altos índices de letalidade e de vitimização policial, a ineficiência dos mecanismos de controle e a falta de transparência das ações da PMSP, pela indisponibilidade ou ausência de gravação audiovisual das operações deflagradas pela corporação, são fatores que distanciam a atuação estatal do padrão ideal desejado e da garantia constitucional a diversos direitos fundamentais como a segurança pública, a vida, a dignidade dos cidadãos, a legalidade e a publicidade dos atos da administração.

Fatores intrínsecos ao problema, como multipolaridade, impacto social, persistência da situação mesmo após a intervenção judicial em demandas anteriores, regidas pelas técnicas tradicionalmente empregadas no processo comum, indicam que a superação do estado de desconformidade gerado pelo conjunto desses fatores exige a reorganização da estrutura institucional que orienta tais práticas, bem como uma solução jurídica diferenciada.

Outro questionamento levantado diz respeito aos aspectos processuais da tramitação e julgamento da SL n.º 1.696. Nesse ponto, o estudo evidenciou diversas medidas inovadoras adotadas pela Suprema Corte, como a condução dialógica do conflito, a consensualidade, a elaboração de plano de ação, o monitoramento contínuo e a ampliação da publicidade das medidas estruturais. No caso, a flexibilidade dos atos processuais e das decisões judiciais, bem como a abertura para manifestação de outros atores sociais intervenientes, tornou viável a cooperação interinstitucional e o diagnóstico das dificuldades econômicas, administrativas e políticas apresentadas.

Houve o encaminhamento do caso ao NUPEC e ao NUSOL para realização de audiências dialógicas, flexibilização procedimental e, ao final, homologação de um acordo estrutural com previsão de indicadores e mecanismos de monitoramento. O monitoramento do problema estrutural foi acompanhado pela Suprema Corte ao longo da tramitação da SL, que determinou, ainda, a realização de diligências *in loco* e o ajuste gradual das decisões judiciais diante de fatos novos trazidos aos autos.

Após a extinção do processo, o acompanhamento dos indicadores e relatórios definidos no acordo extrajudicial ficou sob a responsabilidade do juízo da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital do Estado de São Paulo.

Não é possível atestar o integral cumprimento da decisão no que concerne à disponibilização de acesso às gravações das câmeras corporais à Defensoria Pública e ao Ministério Público de São Paulo, bem como o envio dos relatórios trimestrais e anuais pelo Estado. Por outro lado, foi cumprida a determinação para publicização de informações de interesse público sobre o uso das câmeras corporais e a distribuição dos equipamentos por batalhões de polícia do Estado. Esses dados encontram-se disponíveis no Portal da SSP/SP.

Apesar dos avanços institucionais evidenciados, a experiência da SL n.º 1.696 também revela limitações relevantes. A efetividade da política de câmeras corporais depende de compromisso político contínuo, alocação orçamentária estável, padronização de protocolos operacionais e transparência quanto aos dados produzidos. De qualquer forma, a atuação jurisdicional na SL n.º 1.696 contribuiu para que o Estado de São Paulo, ao abandonar sua condição de inércia ou omissão, olhasse com especial atenção para o problema estrutural debatido.

Os resultados obtidos permitem responder de forma objetiva às questões que orientaram esta pesquisa. Em primeiro lugar, verificou-se que a controvérsia relacionada à implementação obrigatória de câmeras corporais pela Polícia Militar do Estado de São Paulo transcende os limites de um conflito pontual, na medida em que está associada a um estado persistente de desconformidade caracterizado pela elevada letalidade policial, pela insuficiência dos mecanismos de controle e transparência e pela incapacidade das respostas institucionais anteriormente adotadas de promover alterações significativas nesse cenário, elementos que permitem qualificá-la como um problema estrutural.

Em segundo lugar, constatou-se que o julgamento da SL n.º 1.696 incorporou fundamentos e técnicas típicos do processo estrutural, tais como a condução dialógica do conflito, a ampliação da participação institucional, o encaminhamento do caso ao NUPEC e ao NUSOL, a flexibilização procedimental, o monitoramento contínuo das medidas adotadas e a construção consensual de soluções por meio de acordo estrutural.

Por fim, quanto à efetividade das providências implementadas, a pesquisa demonstrou o cumprimento de parte relevante das obrigações assumidas, especialmente no tocante à ampliação do programa de câmeras corporais, à definição de mecanismos de monitoramento e à ampliação da transparência das informações disponibilizadas ao público⁵³. Todavia, não foi possível verificar integralmente o cumprimento de todas as medidas pactuadas nem aferir, com base em dados oficiais atualizados, em que medida a implementação dessas providências foi capaz de produzir alterações concretas e duradouras no quadro de violação de direitos fundamentais que motivou a intervenção judicial.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. Revista de Processo, 2013. p. 389-410.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Autor: Paulo Teixeira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em:

⁵³Programa Muralha Paulista: Câmeras Corporais. São Paulo, 2026

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filenome=PL%208058/2014. Acesso em: 19/06/2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2832, de 2026**. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 — Código de Processo Civil — e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 — Lei da Ação Civil Pública — para instituir o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural em ações individuais e disciplinar a comunicação ao Ministério Público e aos demais legitimados coletivos. Autor: Rafael Brito. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3141340&filenome=PL%202832/2026. Acesso em: 19/05/2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Autor: Rodrigo Pacheco. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164531>. Acesso em: 19/06/2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Câmeras Corporais: Uma Revisão Documental e Bibliográfica**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/dsusp/cgsusp/cameras-corporais/diagnostico-cameras-corporais.pdf>. Acesso em 17/06/2026.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/04/cameras-corporais-pmsp-2ed.pdf>. Acesso em: 27/11/2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5999-atlasdaviolencia2025>. Acesso em: 24/11/2025.

BRASIL. **Processos Estruturais: A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025.

CASIMIRO, Matheus ; NAVARRO, Trícia ; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O primeiro processo estrutural concluído no STF: Experiência na SL 1696 pode ser um meio de caminho valioso para conciliar proteção a direitos e separação de poderes**. Jota, 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. **Muralha Paulista: Câmeras Corporais**. São Paulo, 2026. Disponível em: <https://www.muralhapaulista.sp.gov.br/transparencia/cameras-corporais>. Acesso em: 19/06/2026.

VITORELLI, Edilson (introdução, trad. e comentários). **A origem do processo estrutural: the civil rights injunction**. De Owen Fiss. Salvador: JusPodivm, 2026.

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

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2023.

Os Processos Estruturais frente à política de segurança pública: uma análise da natureza estrutural da ADPF 635

Anne L. Colnaghi Gaertner¹

Manuella Vanzetto²

Maria Fernanda Ribas³

Introdução. 1. O problema da segurança pública no Rio de Janeiro e a ADPF 635. 2. As características estruturais da ADPF 635 2.1 Características estruturais da fase de conhecimento. 2.2 A Decisão *Per Curiam* na ADPF das Favelas. 2.3 A insuficiência das inovações processuais na ADPF 635 diante da persistente letalidade policial no Rio de Janeiro. 2.4 Características estruturais da fase de cumprimento. 3. Considerações finais. Referências.

Resumo:

Em 2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com o intuito de reduzir a alta letalidade policial nas favelas e, por conseguinte, reorganizar a política de segurança pública do Rio de Janeiro para adequá-la aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento do instituto do processo estrutural a partir da análise da ADPF 635. A pesquisa foi desenvolvida com base em abordagem teórica e empírica, buscando responder às seguintes perguntas norteadoras: (i) O processo começou como estrutural? (ii) Quais as entidades públicas e privadas participam do processo? (iii) Quais as características estruturais da fase de conhecimento? (iv) A decisão proferida possui características estruturais? (v) Quais as características estruturais da fase de cumprimento (da tutela provisória e/ou da tutela final)? Ao final, o presente trabalho pode identificar notáveis inovações processuais, dentre elas a adoção do "compromisso significativo" pelo Supremo Tribunal Federal e a prolação da sua primeira decisão *per curiam*.

Palavras-chave: Processos Estruturais; ADPF 635; Letalidade policial; Decisão *per curiam*;

¹ Advogada no Martins Cardozo Advogados Associados, graduada em Direito pelo IDP e graduanda em Filosofia na UnB. É pós-graduanda em Direito Constitucional no IDP e atua como pesquisadora nas áreas de Direito Constitucional e Raça.

² Graduanda em Direito pelo IDP e Comunicação Organizacional pela UnB. Atua como pesquisadora nas áreas de processo civil e direitos sociais.

³ Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade do Porto (FPCEUP) e graduanda em Direito pelo IDP. Atua como pesquisadora nas áreas de processo civil e direitos sociais.

Segurança Pública.

Abstract:

In 2019, the Brazilian Socialist Party (PSB) filed a Motion for Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) 635 with the Federal Supreme Court (STF) with the aim of reducing the high rate of police-related deaths in the favelas and, consequently, reorganizing Rio de Janeiro's public security policy to bring it into line with the precepts established by the Federal Constitution. In this regard, the present study aims to analyze the development of the concept of the "structural proceeding" based on an analysis of ADPF 635. The research was conducted using a theoretical and empirical approach, seeking to answer the following guiding questions: (i) Did the proceeding begin as a structural proceeding? (ii) Which public and private entities participate in the proceeding? (iii) What are the structural characteristics of the trial phase? (iv) Does the decision rendered possess structural characteristics? (v) What are the structural characteristics of the enforcement phase (of provisional relief and/or final relief)? Ultimately, this study identifies notable procedural innovations, including the Federal Supreme Court's adoption of the "significant commitment" and the rendering of its first per curiam decision.

Keywords: *Structural Litigation; ADPF 635; Police Lethality; Per Curiam Decision; Public Security.*

Introdução

Em novembro de 2019, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) propôs a ADPF 635 perante o Supremo Tribunal Federal, na qual requereu a elaboração de um plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro. O pedido fundamentou-se na omissão estrutural do Poder Público em adotar medidas eficazes para reduzir a letalidade policial e na mora injustificada no cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos proferida, em 2017, no caso Favela Nova Brasília v. Brasil.

Em abril de 2025, ocorreu o julgamento de mérito da ADPF 635, ocasião em que a Suprema Corte proferiu, pela primeira vez, uma decisão *per curiam*. Nessa oportunidade, o Plenário julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na inicial para, entre outras determinações: (i) reconhecer os avanços significativos obtidos na redução da letalidade policial; (ii) determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados; e (iii) instituir um Grupo de Trabalho de Acompanhamento destinado a monitorar o cumprimento e a implementação da decisão.

Assim sendo, o presente trabalho busca identificar a ADPF 635 como um processo estrutural, tendo como objetivo específico responder às seguintes perguntas: (i) O processo começou como estrutural? (ii) Quais as entidades públicas e privadas participam do processo? (iii) Quais as características estruturais da fase de conhecimento? (iv) A decisão proferida (se já existente) possui características estruturais? (v) Quais as características estruturais da fase de cumprimento (da tutela provisória e/ou da tutela final)?

Nossa hipótese é a de que o processo já apresentou características estruturais desde a petição inicial, embora sua qualificação como tal tenha ocorrido apenas com o reconhecimento feito pelo relator. Além disso, entendemos que a decisão possui elementos estruturais, especialmente por ter sido proferida na forma *per curiam*, por exemplo. Considerando o objetivo de superar a inércia do Poder Público e coordenar esforços institucionais para adequar uma situação de inconstitucionalidade à Constituição Federal, uma decisão *per curiam* expressa esse propósito.

Para responder a essas perguntas, a pesquisa tem como metodologia a análise empírica dos documentos juntados ao processo e, também, a revisão bibliográfica da doutrina e de artigos científicos pertinentes ao tema. O primeiro tópico apresenta uma contextualização das discussões sobre segurança pública e racismo no Brasil, com o objetivo de identificar as nuances do problema estruturante da sociedade brasileira e, assim, oferecer bases para a

compreensão dos debates travados no Supremo Tribunal Federal sobre a ADPF 635. Esses elementos, que demonstram a violação sistemática de direitos fundamentais da população negra, são importantes para esta pesquisa porque esclarecem por que se trata de um problema de natureza estrutural. A partir deles, é possível compreender o contexto de vulnerabilidade e violência ao qual a população negra é historicamente submetida e, conseqüentemente, entender as razões pelas quais esse cenário configura um problema estrutural.

Na segunda parte, a partir de uma análise teórica e empírica, o trabalho busca identificar a ADPF 635 como um processo estrutural, destacando as principais inovações introduzidas em seu procedimento. Essa seção procura evidenciar como o caso se insere no modelo de litigância estrutural, caracterizado pela complexidade dos problemas enfrentados, pela necessidade de diálogo institucional e pela participação ampliada de diversos atores sociais. Além disso, traz inovações

Por fim, nas considerações finais, serão apresentadas reflexões acerca da efetividade do processo estrutural no contexto específico da segurança pública fluminense. O objetivo é trazer a discussão em que medida a ADPF 635 foi capaz ou não de promover transformações concretas que o instituto do processo estrutural propõe, em um cenário historicamente marcado por violência, desigualdade e falhas estruturais

1 O problema de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro e a ADPF 635

A cidade do Rio de Janeiro, assim como muitas outras capitais brasileiras, enfrenta uma grave crise na área da segurança pública⁴. Grande parte da população residente em comunidades periféricas são pessoas negras que vivem em condições de vulnerabilidade social. Esses territórios foram historicamente negligenciados pelo poder público e, como resultado, os moradores dessas regiões convivem diariamente com o medo e a constante sensação de insegurança em razão da violência armada que domina esses territórios.

Trata-se de um conflito que envolve confrontos entre facções criminosas, milícias e forças policiais, mas que produz como vítimas a população civil, majoritariamente negra. A ausência histórica do Estado nesses espaços foi um “solo fértil” para o crescimento descontrolado de organizações criminosas, que passaram a exercer o controle social e territorial

⁴ OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 2104, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61282>.

das favelas⁵. Nesses locais, impõem-se leis paralelas, existem tribunais informais e utiliza-se armamento pesado, tanto para manter a ordem interna quanto para enfrentar rivais e as forças de segurança pública⁶.

A resposta do Estado a esse contexto complexo tem se limitado à repressão violenta, a qual, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2025, resultou em 60.394 pessoas mortas pela letalidade policial entre 2014 e 2024.

O crescimento expressivo da letalidade provocada por agentes do Estado em determinados contextos – como o aumento de 60,9% nas mortes decorrentes de intervenção policial em São Paulo e de 45,5% em Minas Gerais – acende um sinal de alerta. Esses números podem indicar o uso ilegítimo da força, especialmente quando acompanhados da normalização de operações policiais que sistematicamente resultam na morte de civis, somadas a discursos ideológicos que exaltam a letalidade como sinônimo de eficiência. Essa combinação revela um processo de milicianização das forças de segurança e o avanço da corrupção entre seus agentes.⁷

Em 2021, o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) destacou o elevado número de vítimas afrodescendentes residentes em áreas periféricas, marginalizadas e marcadas por maior vulnerabilidade econômica⁸. Entre as razões apontadas, está a “a opção pela implementação de políticas que possuem um caráter violento e punitivo por parte da polícia e dos órgãos judiciais”⁹. Os dados demonstram que na realidade, a polícia brasileira figura entre as mais letais do mundo e, ao mesmo tempo, entre as que mais registram mortes de seus próprios agentes¹⁰.

Além da letalidade policial, a situação no Rio de Janeiro torna-se ainda mais complexa em razão dos desvios institucionais que comprometem a integridade e o funcionamento dos órgãos de segurança pública¹¹ que, por conseguinte, enfraquecem mecanismos de controle já existentes e dificultam a implementação de políticas. É por conta deste contexto que diversas entidades vêm, ao longo dos anos, se mobilizando e denunciando o fato de que, em vez de o

⁵ SESTREM, Gabriel. **Como o narcotráfico levou o Rio de Janeiro a uma guerra urbana sem precedentes**. Gazeta do Povo. Rio de Janeiro, 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/narcotrafico-rio-de-janeiro-guerra-urbana/>. Acesso em: 28 maio 2025.

⁶ SESTREM, Gabriel. **Como o narcotráfico levou o Rio de Janeiro a uma guerra urbana sem precedentes**. Gazeta do Povo. Rio de Janeiro, 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/narcotrafico-rio-de-janeiro-guerra-urbana/>. Acesso em: 28 maio 2025.

⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 63. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 01 jun 2025.

⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21, p.12, fev. 2021.

⁹ Ibid., p. 12.

¹⁰ Ibid.; p. 12.

¹¹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, op.cit., p. 62.

Estado priorizar políticas sociais ou estratégias preventivas, as operações policiais têm sido utilizadas como meio de extermínio da população negra por conta da sua forma de repressão indiscriminada e desproporcional. Isso porque, durante as operações policiais, frequentemente os civis são atingidos por bala perdida, há invasões de domicílio, torturas de civis, abordagens indiscriminadas, assassinatos, episódios de abusos de autoridade, corrupção e falta de responsabilização dos agentes envolvidos, por exemplo.

Assim, esse ciclo de violência, ao invés de resolver os problemas da segurança pública, na verdade, estaria aprofundando as desigualdades raciais e sociais, ao perpetuar um modelo de segurança pública ineficaz e que reiteradamente viola direitos humanos. Ao analisarem estes fenômenos sociais que ocorrem no Rio de Janeiro e em outras partes do Brasil, muitos juristas interpretam-os como um legado do colonialismo e consequência da escravidão¹². Este entendimento parte da constatação de que, desde o período escravista, as pessoas negras, reduzidas à condição de escravizadas, foram historicamente desumanizadas e excluídas do sistema jurídico e social como sujeitos de direitos, uma vez que eram tratadas não como cidadãs, mas como propriedade dos senhores¹³.

Historicamente, construiu-se um lugar onde aqueles pertencentes a um determinado fenótipo, que em questão são as pessoas negras, são vistos aos olhos da coletividade em uma posição subalterna¹⁴. Esse processo de desumanização pode ser explicado pela construção simbólica da chamada “zona do não-ser”, a qual descreve o lugar reservado aos povos colonizados – espaço de negação de humanidade, marcado pela exclusão, violência e invisibilidade¹⁵. Em contraposição, a “zona do ser”, ocupada por europeus, os quais eram vistos como o padrão de humanidade, civilização e racionalidade¹⁶.

¹² Como destacam Fernanda, Rodrigo e Maíra, “Numa sociedade de historicidade colonial e racialmente desigual, o desdobramento dessa conjuntura é a fragilização dos pactos democráticos e constitucionais, com a desconstituição dos fragilizados estatutos jurídicos e políticos da população negra”.

¹³ QUEIROZ, Marcos. *Hermenêutica Senhorial. Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 724, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgencia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024.

¹⁴ PIRES, Thula. **Direitos Humanos e Améfrica Ladina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico**. *Lasa Forum*, [S.L.], v. 3, n. 50, p. 69-74, jul. 2019.

¹⁵ *Ibid.*, p.

¹⁶ Thula Pires observa que “para estabelecer uma conversa com a categoria da amefricanidade, são mobilizados os conceitos de zona do ser e zona do não-ser, por influência do pensamento de Frantz Fanon (2008), para explicitar o modo através do qual o projeto moderno colonial europeu organizou as relações intersubjetivas e institucionais que marcam a colonialidade do poder. A categoria raça foi instrumentalizada para separar de forma incomensurável duas zonas: a do humano (zona do ser) e a do não humano (zona do não-ser). O padrão de humanidade passou a ser determinado pelo perfil do sujeito soberano (homem, branco, cis/hétero, cristão, proprietário, sem deficiência), representativo do pleno, autônomo e centrado. A recuperação das categorias fanonianas ancora-se na premissa de que a construção normativa (teórica, legislativa e jurisprudencial) é produzida

Embora o período colonial e a escravidão tenham chegado ao fim, a marginalização da população negra persistiu, e a lógica de sua desumanização continuou presente nas estruturas sociais, políticas e jurídicas do Brasil, a quais perpetuaram e naturalizam as violências a este grupo. Essa lógica se reflete, por exemplo, na forma como o Estado se relaciona com as populações negras e periféricas, especialmente no que diz respeito à segurança pública. O sistema de justiça tende a punir pessoas negras mesmo em situações menos complexas e de menor gravidade, em uma espécie de presunção de culpa direcionada a esse grupo¹⁷. Em contrapartida, as pessoas brancas costumam ser tratadas com presunção de inocência e têm maior acesso às garantias legais e processuais¹⁸.

Sob essa perspectiva, o sistema de justiça brasileiro age seletivamente, direcionando sua força repressiva sobretudo contra os corpos negros e pobres. A criminalização da pobreza, o encarceramento em massa e as operações policiais violentas nas favelas são exemplos de práticas que reproduzem aquela lógica colonial, ao tratar determinados grupos como ameaça à ordem social, naturalizar seu extermínio e não considerá-los como cidadãos dignos de proteção e direitos.

A polícia aparentemente descontrolada é situada numa estrutura jurídica que chancela seu funcionamento – seja criando leis que favorecem a produção da violência, expedindo mandados de busca e apreensão coletivos que, por esta natureza, ampliam o mandato policial, ou eximindo-se do dever de investigação das violações produzidas.

Esta ampliação do mandato policial nos territórios das favelas, endossada pelos Poderes do Estado, se sustenta da produção de uma subcidadania negra, ao mesmo tempo em que a reforça. É possível, e aceitável, a policialização opressiva da vida nas favelas porque negras e negros não são tomados como vidas dignas de proteção. A recusa do Estado a se manifestar sobre essas violações, investigando e responsabilizando seus agentes, criando mecanismos de escuta e reparação para as vítimas, garante, ironicamente, a manutenção desse “estado de coisas inconstitucional”¹⁹.

Portanto, a questão da segurança pública no Rio de Janeiro e em outras cidades do Brasil é compreendida como um problema estrutural e institucional, diretamente relacionado ao legado colonial e escravista da formação histórica do país, a qual moldou a forma de se fazer

a partir da experiência da zona do ser, sendo incapaz de, nesses termos, oferecer uma resposta que reposicione o papel dos direitos humanos sobre os processos de violência sobre a zona do não-ser”.

¹⁷ SILVA, Marina Lacerda e. **Punindo diferenças: gênero, raça e geração no sentenciamento de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. P. 150-153, 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/41413>. Acesso em: 28 maio 2025.

¹⁸ Ibid., p. 153.

¹⁹ SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Máira de Deus. **(Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 580-607, jan. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/56991>.

política e interpretar o Direito. Nessa perspectiva, as práticas de controle e repressão instituídas nas periferias urbanas, em especial contra a população negra, seriam manifestações de um modelo de segurança construído a partir de uma lógica racista.

Esta situação de violência praticada pelo Estado e direcionada à população negra foi levada, pela primeira vez, à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, julgado no ano de 2017. O caso diz respeito a duas incursões policiais ocorridas na Favela Nova Brasília, no Rio de Janeiro, nos anos de 1994 e 1995, que resultaram na morte de 26 homens e em atos de violência sexual cometidos contra três mulheres²⁰. Na ocasião, a sentença reconheceu a responsabilidade internacional do Estado brasileiro por graves violações de direitos humanos “pela violação do direito às garantias judiciais de independência, imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, do direito à proteção judicial, e do direito à integridade pessoal”²¹.

A Corte entendeu que o Estado falhou ao não investigar de maneira adequada e eficaz os crimes cometidos, perpetuando um ciclo de impunidade e desrespeito aos direitos das vítimas e de suas famílias²². Embora a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos tenha determinado que o Estado brasileiro adotasse uma série de medidas para reduzir a letalidade policial, a realidade no Rio de Janeiro ainda permanecia crítica. Isso porque “os espaços para diálogo entre as organizações requerentes e as instâncias dos governos federal e estadual sobre a adoção das medidas de implementação vinham sofrendo um processo de fechamento e desestruturação”²³.

Com base nesse contexto, pessoas negras mobilizaram estratégias para levar o problema estrutural e institucional da segurança pública para o Supremo Tribunal Federal. A omissão do Estado brasileiro em cumprir as garantias determinadas pela CorteIDH, em 2017, seria um dos fundamentos da futura Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, que foi concebida como instrumento para assegurar a execução da referida sentença²⁴:

Por sua vez, a sentença da CorteIDH seria importante para a ADPF das Favelas, tanto como um precedente em que os fatos - violação generalizada de direitos humanos na

²⁰ **CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA (COSME GENOVEVA E OUTROS) VS. BRASIL**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasil-v8-2022-02-21.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, de 16 de fevereiro de 2017.

²² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil**, de 16 de fevereiro de 2017.

²³ OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. **ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 2113, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61282>.

²⁴ Ibid., p. 2120.

política de segurança pública do RJ - já foram apurados, quanto no que se refere à regulação jurídica aplicável. Nesse segundo aspecto, a sentença da Corte indica normas de direito internacional violadas pelo Estado brasileiro e impõe medidas de reparação, de cumprimento obrigatório pelo Estado. Com isso, a existência da sentença da CorteIDH reduz o ônus, na ADPF das Favelas, da demonstração (pelo seu autor) e da fundamentação (pelo STF) de que se está diante de uma situação gravemente violadora de direitos humanos. Para além das normas de direitos humanos violados, é incontroverso que o Estado brasileiro descumpra a sentença da Corte. Algumas das medidas de reparação determinadas, notadamente o estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e de violência policial e a investigação por órgão independente, farão igualmente parte dos pedidos da ADPF das Favelas. Assim, a decisão da Corte contribui para a dimensão das oportunidades jurídicas de disponibilidade de direitos “judicializáveis”, já que as medidas de reparação são obrigações invocáveis judicialmente²⁵.

Além disso, vários casos de civis mortos em confrontos entre policiais e criminosos ganharam destaque no Brasil e, em 2019, com a morte de diversas crianças, a situação no Rio de Janeiro atingiu um novo patamar nas discussões jurídicas e políticas. Em setembro daquele ano, a tragédia envolvendo Ágatha Vitória Sales Félix, de apenas 8 anos, foi um exemplo que chocou o país. A menina foi atingida por um tiro disparado, conforme os relatos das testemunhas, por um policial enquanto voltava para casa acompanhada de sua mãe²⁶.

Em fevereiro, Jenifer Silene Gomes, de 11 anos, foi baleada na porta do bar de sua mãe em Triagem, na Zona Norte do Rio. Familiares afirmam que o disparo que ceifou a vida da menina partiu de policiais. No mês de março, Kauan Peixoto, de 12 anos, morreu depois de receber tiros no abdômen, na perna e no pescoço, durante uma operação policial em Mesquita. Em maio, faleceu Kauã Rozário, de 11 anos, atingido por bala perdida durante tiroteio provocado por perseguição policial, em Bangu. Em setembro, Kauê Ribeiro dos Santos, de 12 anos, foi alvejado na cabeça durante operação voltada a verificar roubo de carga, no Complexo do Chapadão. Em outubro, Kelvin Gomes, de 17 anos, morreu após ser atingido por bala perdida, em operação policial que ocorreu na comunidade Para-Pedro, no bairro de Irajá²⁷.

Estes casos marcaram o ponto de partida para dar início à ADPF 635, conhecida popularmente como “ADPF das Favelas”. A ação representou uma resposta ao cenário de violência do Rio de Janeiro e também uma forma de pressionar o Estado brasileiro a cumprir as determinações estabelecidas na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília. Diante das tragédias ocorridas, o movimento negro, especialmente os coletivos de moradores de favelas do Rio de Janeiro e os movimentos de mães, a Defensoria

²⁵ Ibid., p. 2113

²⁶ RIO, G1. **Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM.** G1. Rio de Janeiro. 23 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em: 21 maio 2025.

²⁷ BRASIL. **Petição Inicial ADPF 635**, de 19 de novembro de 2019. Brasília: Partido Socialista Brasileiro (PSB), p. 1-93.

Pública do Estado do Rio de Janeiro e o Partido Socialista Brasileiro (PSB)²⁸, se mobilizaram para denunciar a brutalidade e a ineficiência do sistema de segurança pública, que, de forma sistemática, viola direitos fundamentais da população residente em áreas periféricas.

Busca-se, em essência, controlar as operações policiais violentas e garantir a criação de mecanismos de controle da atividade policial nas favelas²⁹. A ADPF 635 se fundamenta nas violações a preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, quais sejam, os direitos fundamentais à vida, à proteção da dignidade humana, à segurança e ao respeito à inviolabilidade do domicílio, e requer a adoção de medidas estruturais por parte da Suprema Corte brasileira com vistas à cessação das condutas inconstitucionais e à proteção dos direitos fundamentais da população atingida³⁰.

Nesse sentido, a Arguição em questão direciona o foco para como o Estado tem se colocado como um dos principais violadores de direitos e que sua omissão diante dessas violações chancela mais uma vez a subcidadania negra, passível de violências várias e diárias³¹. Em suma, a ADPF trata diretamente da relação entre violência policial e racismo, ao problematizar a necessidade e a legitimidade do uso excessivo da força³²³³.

2 As características estruturais da ADPF 635

2.1 Características estruturais da fase de conhecimento

²⁸ BRASILEIRO, Partido Socialista. **ADPF das Favelas, de autoria do PSB e de entidades ligadas aos direitos humanos, completa 4 anos em novembro**. PSB. Brasília, 20 out. 2023. Disponível em: <https://psb40.org.br/adpf-das-favelas-de-autoria-do-psb-e-de-entidades-ligadas-aos-direitos-humanos-completa-4-anos-em-novembro/>. Acesso em: 23 maio 2025.

²⁹ SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. **(Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 588, jan. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/56991>.

³⁰ BRASIL. **Petição Inicial ADPF 635**, de 19 de novembro de 2019. Brasília: Partido Socialista Brasileiro (PSB), p. 1-93.

³¹ SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. **(Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 585, jan. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/56991>.

³² OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. **ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 2102-2146, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61282>.

³³ Segundo o UNODC, o uso ilegítimo da força ocorre quando há violação do princípio da legalidade, isto é, quando a força empregada não possui base legal suficiente ou é utilizada para alcançar um objetivo que não se enquadra como legítimo no âmbito da aplicação da lei. Já o uso excessivo da força se caracteriza quando, apesar de legal e legítimo, o nível de força empregado é desnecessário ou desproporcional à situação. Por fim, o uso arbitrário da força se verifica quando o recurso à força não é legítimo diante das circunstâncias específicas e envolve algum grau de injustiça, discriminação, irracionalidade, abuso de poder ou uso injustificado da discricionariedade estatal.

A ADPF 635 materializa de forma paradigmática os pressupostos e os desafios inerentes ao processo estrutural. Trata-se de uma ação que transcende a mera anulação de ato normativo ou a declaração de inconstitucionalidade, objetivando a reconfiguração sistêmica da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

A natureza estrutural do processo verifica-se desde sua origem, a partir da análise do objeto do litígio. Conforme o entendimento de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, o problema estrutural reside em uma omissão ou ato ilegal decorrente da falha de um sistema, de uma política pública ou da estrutura de funcionamento de uma instituição estatal, cuja solução exige a "implantação de uma reforma estrutural (*structural reform*)"³⁴. No caso da ADPF 635, o objeto é a disfunção institucional da segurança pública do Rio de Janeiro, marcada pela acentuada e contínua brutalidade da atividade policial em comunidades periféricas, configurando um estado de constantes violações a direitos fundamentais. O próprio Ministro Relator, Edson Fachin, validou esse enquadramento ao delimitar a ação como: "um processo estrutural de alta complexidade, em que múltiplas dimensões se colocam para análise".³⁵

A fase cognitiva do processo estrutural difere do modelo tradicional por sua amplitude horizontal e profundidade investigativa. O foco se volta à identificação do estado de coisas inconstitucional e na construção dialógica dos parâmetros mínimos para a mudança. O ponto fulcral da ADPF 635 é a identificação de um vício institucional complexo, caracterizado pela violação generalizada de direitos humanos e uma omissão estrutural dos três Poderes. O cenário de violência nas favelas e a intensificação de operações policiais letais revelam que o próprio modelo institucional é a causa e o meio de perpetuação da lesão.

A delimitação da lide acompanha essa amplitude, sendo insuficiente a simples subsunção dos fatos às normas jurídicas. O litígio se configura como coletivo irradiado, conceito delineado por Edilson Vitorelli, que se refere àquele que atinge subgrupos sociais diversos de formas qualitativas e quantitativas distintas, em razão de sua complexidade e da ambiguidade do objeto³⁶. No caso em tela, a política de segurança afeta a sociedade fluminense,

³⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635, Rio de Janeiro**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 3 abr. 2025. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=2D23-8823-49A9-E554>. Acesso em: 2 jun. 2025.

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

mas irradia seus efeitos de forma desproporcional e letal contra a população negra de comunidades, o que demonstra uma lesão a um grupo de pessoas sem atuação direcionada contra alguma em particular, mas sim ao grupo enquanto sociedade³⁷.

O reconhecimento dessa irradiação implica a natureza policêntrica do conflito, marcado pela presença de múltiplos centros de interesses juridicamente amparados na mesma matéria. As visões sobre uma solução desejável são antagônicas, manifestando-se no tensionamento entre a regulação da atuação policial e a garantia de direitos da sociedade civil. Essa complexidade intrínseca ratifica a inadequação do conflito ao procedimento processual tradicional. A solução de um problema estrutural envolve um arranjo subjetivo ampliado, superando a lógica dos polos antagônicos.

O modelo do contraditório adversarial é substituído por uma dinâmica processual essencialmente cooperativa. A cooperação, defendida por Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna, torna-se um imperativo funcional, pois a solução eficaz e legítima deve ser socialmente construída, exigindo que todos os sujeitos processuais colaborem na busca do melhor caminho³⁸. Na ADPF 635, essa característica se manifestou na ampla admissão de *amicus curiae* e na convocação de audiências públicas. No processo mais de sessenta entidades públicas e privadas foram admitidas como *amici curiae*.

Entre essas, estão organizações da sociedade civil dedicadas à defesa dos direitos humanos e à promoção da educação, movimentos de mães de vítimas da violência estatal, entidades representativas das forças policiais, partidos políticos, associações empresariais, clínicas de direitos humanos e núcleos de pesquisa jurídica vinculados a universidades públicas. No âmbito público, destacam-se o Ministério Público, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, defensorias públicas, um deputado federal, além de entes municipais interessados na matéria. Inicialmente, a intervenção de algumas entidades na qualidade de *amicus curiae* não foi admitida pelo então relator, o Ministro Edson Fachin.

O pedido apresentado por um Deputado Estadual foi indeferido, ocasião em que se reafirmou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reiteradamente afasta a participação de parlamentares estaduais nesse tipo de ação. Por sua vez, cinco entidades – Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, Fala Akari e Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial – também não

³⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

³⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais - "processos estruturais" e "segurança jurídica". **Revista de Processo**, São Paulo, v. 330, p. 239-259, Ago. 2022

foram admitidas em um primeiro momento, em razão da ausência de juntada de seus estatutos sociais. A esse respeito, a admissão de *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99³⁹ e do art. 138, *caput*, do CPC⁴⁰, exige a presença cumulativa de dois requisitos: (i) a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia; e (ii) a adequada representatividade da entidade postulante.

Esse aspecto formal foi posteriormente superado por decisão do relator, que reconheceu a possibilidade de flexibilizar a exigência do estatuto em razão da complexidade do caso, do envolvimento direto das entidades nos fatos e da necessidade de permitir sua participação também na fase de cumprimento de sentença. A decisão de reconsideração considerou, ainda, que, caso o descumprimento ora discutido fosse levado à CIDH, o estatuto da Corte Interamericana permitiria a intervenção de *amicus curiae* sem maiores formalidades⁴¹. Nesse sentido, destacou o relator que “seria atentatório à complementariedade entre os sistemas de proteção à pessoa humana que as razões deduzidas pelos postulantes nesta Corte fossem apenas conhecidas no Sistema Interamericano”.

Além disso, houve flexibilização quanto ao marco temporal para o ingresso de *amicus curiae*. Mesmo com o julgamento já em andamento, o Ministro relator autorizou a admissão de novas entidades, considerando a relevância da matéria em discussão. Outros pedidos de ingresso foram indeferidos por terem sido apresentados após o julgamento do mérito da ADPF. No que tange às técnicas de deliberação e intervenção, a Suprema Corte valeu-se de inovações decisórias baseadas no consenso. A flexibilidade procedimental é instrumentalizada pela própria natureza da ADPF que, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, de modo que “instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais”⁴².

Tal maleabilidade é crucial para a produção de provas e a cognição prospectiva. O STF não se limitou a documentos prévios, mas exigiu a produção de substrato fático-probatório

³⁹ Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

§ 1º (VETADO)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

⁴⁰ Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

⁴¹ O artigo 44 do Regulamento vigente da Corte Interamericana de Direitos Humanos estabelece que, para atuar como *amicus curiae*, basta a apresentação de uma petição contendo a devida identificação dos proponentes, a assinatura e os anexos pertinentes.

⁴² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

robusto, relatórios periódicos, dados estatísticos de letalidade e planejamento operacional, a fim de realizar o diagnóstico institucional. O diálogo institucional é assim potencializado pela necessidade de obtenção de dados fidedignos para a formulação de uma decisão estruturante passível de implementação gradual e prospectiva.

No controle concentrado, o papel do Supremo Tribunal Federal é de transformação social, em respeito ao ordenamento jurídico e aos preceitos da Constituição Federal. A Corte, em processos estruturais, busca dar conteúdo operacional aos valores constitucionais ambíguos subjacentes à lide⁴³. Na ADPF 635, o STF impulsiona a reestruturação sistêmica de institutos estatais, por meio da homologação do plano de redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, de modo que busca a estruturação dos meios para sanar a omissão do Estado na proteção e promoção de direitos, sem invadir o mérito administrativo, mas garantindo a observância do mínimo constitucional.

2.2 A Decisão *Per Curiam* na ADPF das Favelas

A “ADPF das Favelas” é marcada por especificidades e inovações processuais que se revelam especialmente relevantes para o desenvolvimento da dogmática do processo estrutural no Brasil. Ao contrário das decisões ordinárias, onde o julgamento é o ato de decidir, e o relator expõe seu voto e os outros colegiados acompanham ou divergem, o julgamento que julgou parcialmente procedente os pedidos da ADPF 635 foi proferido em um voto “*per curiam*”, em nome da corte, como um todo.

Per curiam, literalmente traduzido do latim “pelo tribunal”, é definido pelo *Black’s Law Dictionary* como “uma decisão proferida por um tribunal de apelação sem identificar o juiz individual que redigiu a opinião”⁴⁴. O voto conjunto foi construído com o propósito de refletir uma posição consensual do colegiado. Conforme destacou o relator, Ministro Edson Fachin, o texto inicialmente elaborado serviu como ponto de partida para um “profícuo diálogo” entre os demais membros da Corte, permitindo a identificação de convergências interpretativas. Além disso, o voto evidencia o compromisso institucional do STF com a grave situação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Não se pode afastar o caráter inovador dessa modalidade de decisão, entretanto, ainda é cedo para avaliarmos com precisão os reais efeitos institucionais e democráticos da adoção do

⁴³ FISS, Owen M. Foreword: The Forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1-58, Nov. 1979.

⁴⁴ GARNER, Bryan A. (ed.). **Black’s Law Dictionary**. 11. ed. St. Paul: Thomson Reuters, 2019. ISBN 978-1-5392-2975-9.

modelo *per curiam* pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADPF 635. Embora o voto unificado possa transmitir uma imagem de coesão institucional diante de um litígio estrutural de alta complexidade, também levanta dúvidas quanto à transparência, à individualização das posições e à responsabilização dos ministros.

A experiência norte-americana demonstra que, ao longo do tempo, o uso excessivo de decisões *per curiam* pode banalizar sua função original, que era a de resolver questões consensuais ou pouco controversas, e transformar essa técnica em um instrumento opaco, que dilui as divergências e enfraquece a accountability dos juízes perante a sociedade.⁴⁵ O uso dessa forma decisória pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em muitos casos, acabou por obscurecer os fundamentos jurídicos dos votos e impedir o controle público das escolhas judiciais. Por isso, a incorporação dessa técnica na jurisprudência brasileira exige cautela, reflexão e amadurecimento institucional.

Além do reconhecimento da natureza estrutural do litígio e da decisão *per curiam*, supracitados, o Supremo Tribunal Federal destacou em sua decisão a existência de:

um “compromisso significativo” por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas sem que, por ora pelo menos, o Tribunal tenha entendido necessário reconhecer o estado de coisas inconstitucional⁴⁶.

Sendo essa, a segunda vez que o Tribunal faz referência expressa ao instituto do compromisso significativo (a primeira ocorreu no julgamento da ADPF 760, sobre a política de proteção à Amazônia)⁴⁷. Em ambos os casos o STF preferiu não declarar o estado de coisas inconstitucional, e sim, optar por uma abordagem mais dialógica, baseada na ideia de que o Poder Público estaria disposto a enfrentar o problema, assumindo esse compromisso.

Diferentemente das ações judiciais tradicionais, esses litígios não se limitam à resolução pontual de conflitos individuais, mas propõem a transformação de realidades institucionais marcadas por desigualdades estruturais. Nesse cenário, o Poder Judiciário passa a desempenhar um papel ativo na mediação entre diversos atores estatais e sociais, com vistas à formulação e implementação de soluções eficazes e sustentáveis. Ou seja, a essência do compromisso significativo reside na construção dialógica entre os segmentos marginalizados,

⁴⁵ ROBBINS, Ira P. **Hiding behind the cloak of invisibility: the Supreme Court and per curiam opinions.** Tulane Law Review, New Orleans, v. 86, n. 6, p. 1197–1266, June 201

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635, Rio de Janeiro. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 3 abr. 2025

⁴⁷ CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. Compromisso significativo: uma alternativa dialógica para o STF? JOTA, São Paulo, 30 abr. 2024.

proporcionando também um diálogo entre o Poder Judiciário, a comunidade afetada e o Executivo.

No diálogo a ser construído entre as partes, o Judiciário desempenha um importante papel para promover o ganho epistêmico. O Poder Público poderia tentar impor uma decisão previamente elaborada, sem apresentar razões técnicas que justifiquem as medidas que pretende adotar. As suas decisões podem estar baseadas em preferências indevidas, muito mais do que em fundamentos empíricos. Por isso, o Judiciário pode analisar se o órgão administrativo adotou uma fonte qualificada de informações, capaz de embasar a solução do problema em questão.⁴⁸

Dessa forma, embora o Poder Judiciário exerça funções mediadoras e de supervisão, a formulação das políticas públicas permanece sob responsabilidade do Executivo, que deve desenvolvê-las em articulação com os grupos sociais diretamente afetados, promovendo, assim, maior transparência, legitimidade e corresponsabilidade no processo de elaboração e implementação dessas políticas.

Por fim, o governo conserva a prerrogativa de tomar decisões administrativas e políticas alinhadas aos direitos fundamentais, sendo esse aspecto uma das principais contribuições do compromisso significativo para o aprimoramento e efetividade dos processos estruturais no Brasil. Sob essa ótica, o instituto utilizado pela corte que afasta o ECI, contribui para mitigar as três principais críticas feitas aos processos estruturais. Ou seja, a utilização de um remédio estrutural dialógico evita a violação à separação de poderes, mitiga a preocupação quanto a incapacidade técnica do Judiciário para formular políticas públicas e diminui as chances de ocorrer um efeito *backlash*.⁴⁹

Conforme afirmou o ministro Luís Roberto Barroso, em entrevista ao Conjur,⁵⁰ essa escolha expressa a capacidade do tribunal de construir consensos em meio à pluralidade de visões existentes entre seus membros. Nas palavras do próprio ministro, a decisão *per curiam* “significa que, mesmo sendo um tribunal plural, com juízes que têm diferentes visões de mundo, nós conseguimos construir alguns consensos básicos, como a vida deve ser”.⁵¹

Barroso fundamenta essa construção consensual no conceito rawlsiano dos “consensos sobrepostos”. O consenso sobreposto (*overlapping consensus*) é a resposta de Rawls para a

⁴⁸ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 796

⁴⁹ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 796

⁵⁰ RODAS, Sérgio. STF é raro caso de Suprema Corte que resistiu ao populismo autoritário, diz Barroso. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 out. 2024. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 out. 2025

⁵¹ RODAS, Sérgio. STF é raro caso de Suprema Corte que resistiu ao populismo autoritário, diz Barroso. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 out. 2024. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 out. 2025

estabilidade de uma sociedade democrática marcada pelo pluralismo razoável (a existência de doutrinas religiosas, filosóficas e morais irreconciliáveis, mas razoáveis)⁵². Seria, para John Rawls, um acordo sobre uma concepção política de justiça que regula a estrutura básica da sociedade. Embora essa concepção seja única, ela é endossada por cidadãos adeptos de diferentes doutrinas abrangentes, cada um a partir das razões internas de sua própria visão de mundo.⁵³

Ele explica que, “em ambientes em que há muita divergência, é preciso sobrepor todas as posições e ver o que se consegue produzir de resultado comum”. Assim, embora nenhum ministro tenha ficado “totalmente satisfeito nem totalmente frustrado”, o formato “pela corte” permitiu a elaboração de um resultado institucional compartilhado, reforçando a legitimidade democrática da decisão e seu caráter de defesa da vida e dos direitos fundamentais.⁵⁴

Ao ser questionado sobre possível violação ao princípio da separação de poderes, Barroso é categórico ao afirmar que a intervenção do Supremo se justifica pela própria configuração constitucional brasileira. Ele explica que “a segurança pública é um tema constitucionalizado no Brasil”⁵⁵ e que, por isso, diferentemente de outros países, o texto constitucional impõe ao STF o dever de proteger direitos fundamentais quando há violações estruturais. Sua fala explicita o fundamento da intervenção judicial:

“Na medida em que ocorria no Rio de Janeiro uma elevadíssima letalidade policial, sobretudo com a morte de inocentes em batidas mal organizadas em comunidades pobres, fez todo sentido o Supremo intervir não para impedir a atuação da polícia, mas para disciplinar essas operações”.⁵⁶

Assim, o tribunal não substitui o Poder Executivo, mas atua para corrigir omissões e práticas estatais violadoras da Constituição, preservando vidas e reforçando a legalidade democrática.

⁵² RAWLS, John. O liberalismo político. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; revisão da tradução de Almiro do Vitor. 2. ed., 2. reimp. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁵³ RAWLS, John. O liberalismo político. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; revisão da tradução de Almiro do Vitor. 2. ed., 2. reimp. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁵⁴ RODAS, Sérgio. STF é raro caso de Suprema Corte que resistiu ao populismo autoritário, diz Barroso. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 out. 2024. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 out. 2025

⁵⁵ RODAS, Sérgio. STF é raro caso de Suprema Corte que resistiu ao populismo autoritário, diz Barroso. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 out. 2024. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 out. 2025

⁵⁶ RODAS, Sérgio. STF é raro caso de Suprema Corte que resistiu ao populismo autoritário, diz Barroso. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 out. 2024. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 out. 2025

2.3 A insuficiência das inovações processuais na ADPF 635 diante da persistente letalidade policial no Rio de Janeiro

A adoção de um formato *per curiam* na ADPF 635, ainda que justificada publicamente pelo então Presidente do STF como uma construção institucional baseada no “consenso sobreposto” rawlsiano, revela outro fenômeno mais profundo: a tendência das cortes constitucionais de recorrerem à impessoalidade como mecanismo de contenção política e, simultaneamente, de evasão deliberativa em temas de alta complexidade social. Embora Barroso tenha afirmado que a decisão demonstra a capacidade da Suprema Corte de alcançar “consensos” mesmo em um ambiente plural, é possível sustentar, à luz da literatura comparada, que, nesse caso, o consenso funciona menos como convergência de razões e mais como refúgio institucional diante de um tema intrinsecamente conflituoso, multidisciplinar e politicamente sensível.

Como observa Robbins,⁵⁷ decisões *per curiam* frequentemente funcionam como “um manto de invisibilidade que frustra a responsabilização judicial e inibe o desenvolvimento do direito”.⁵⁸ Essa constatação é particularmente relevante na ADPF 635, onde a ausência de autoria individual não elimina a divergência, apenas a empacota sob um gesto institucional de unidade. No limite, o que se apresenta como consenso pode operar como uma “não decisão”, um gesto que evita o enfrentamento profundo das causas estruturais da letalidade policial.

A crítica de Robbins ecoa, ainda, quando analisamos o efeito institucional dessa impessoalidade: “o *per curiam* é uma prática inadequada quando a opinião começa a explorar os fatos particulares ou o direito aplicável”.⁵⁹ Esta ação não é um caso processual simples, é uma ação estrutural que exige elaboração densa, construção normativa, diálogo interinstitucional. Essa análise ganha reforço quando se observa a literatura sobre cortes que operam rotineiramente sob o modelo *per curiam*. Cheruvu demonstra que decisões impessoais tendem a criar uma “aparência de unidade e imparcialidade, mesmo quando a deliberação interna é profundamente ideológica”.⁶⁰ Segundo o autor, tais decisões frequentemente mascaram conflitos internos, ao mesmo tempo em que preservam os juízes de responsabilização

⁵⁷ ROBBINS, Ira P. *Hiding Behind the Cloak of Invisibility: The Supreme Court and Per Curiam Opinions*. Tulane Law Review, v. 86, n. 6, p. 1197-1241, 2012.

⁵⁸ ROBBINS, Ira P. *Hiding Behind the Cloak of Invisibility: The Supreme Court and Per Curiam Opinions*. Tulane Law Review, v. 86, n. 6p. 1197-1241, 2012.

⁵⁹ ROBBINS, Ira P. *Hiding Behind the Cloak of Invisibility: The Supreme Court and Per Curiam Opinions*. Tulane Law Review, v. 86, n. 6, p. 1199, 2012.

⁶⁰ CHERUVU, Sivaram. *Are Judges on Per Curiam Courts Ideological? Evidence from the European Court of Justice*. Journal of Law and Courts, v. 12, n. 1, p. 185-197, 2024.

política, exatamente o que parece ocorrer em temas de segurança pública, fortemente suscetíveis a pressões externas.

A literatura norte-americana identifica essa estratégia como um mecanismo recorrente. Makar observa que o instituto, sobretudo em contextos de alta repercussão, permite que cortes “comuniquem resultados sem assumir publicamente as razões que os sustentam” e que isso cria um “déficit de transparência interpretativa” que transfere aos tribunais inferiores o ônus de interpretar sinais ambíguos emanados da instância superior.⁶¹ Essa descrição se ajusta perfeitamente ao quadro da ADPF 635: uma decisão que determina a elaboração de planos complexos, mas que não assume plenamente, em seu texto, a matriz teórica e normativa que sustenta tal intervenção.

Dessa forma, ao adotar esse formato em um caso que expõe as tensões mais profundas entre Estado, polícia, territórios populares e racialização da violência, o Supremo parece ter produzido uma decisão que é, ao mesmo tempo, substantiva e lacunar: afirma um diagnóstico, mas evita nomear suas causas; estabelece diretrizes, mas não explicita o fundamento teórico que as legitima.

Assim, o que se compreende, à luz da doutrina, é que a primeira decisão *per curiam* da história do STF, longe de simbolizar apenas maturidade institucional, também revela os limites de uma Corte que, diante de um tema politicamente inflamado, optou por uma solução que preserva sua unidade formal ao custo da densidade deliberativa.

2.4 Características estruturais da fase de cumprimento

A fase cognitiva culmina na formulação de um plano de ação, que se distingue do procedimento comum por ser um imperativo programático e prospectivo que estabelece o resultado a ser alcançado, visando o equilíbrio no tensionamento entre regulação policial e garantia de direitos, exigindo a elaboração de um plano de ação detalhado sujeito ao monitoramento do Tribunal.

O plano de providências exigido na ADPF 635 materializa o exposto, conferindo inicialmente a suspensão imediata de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19, salvo em casos absolutamente excepcionais e devidamente

⁶¹ MAKAR, Zina. *Per Curiam Signals in the Supreme Court's Shadow Docket*. Washington Law Review, v. 98, p. 427-481, 2023.

justificados por escrito. Essa determinação foi fundamentada na supremacia do direito à vida e na necessidade de evitar o agravamento do risco sanitário e humanitário à população vulnerável.

Em etapas subsequentes, a Corte avançou, formalizando a natureza estrutural da intervenção ao exigir a elaboração de um Plano de Redução de Letalidade Policial e Controle de Violações de Direitos Humanos. Esse plano não é meramente burocrático, mas uma imposição judicial para que o Estado adote: (i) protocolos rígidos e transparentes para o uso da força; (ii) mecanismos de prestação de contas e fiscalização efetiva; e (iii) a implementação de câmeras de áudio e vídeo nos uniformes dos policiais. Tais exigências visam a instituir um processo contínuo de reforma, caracterizando o processo-programa de intervenção contínua e prospectiva.

O juízo, nesta fase, assume o papel de agente monitor da reforma. O processo estrutural é, nas palavras de Edilson Vitorelli, um processo-programa, que visa implementar um plano de alterações prospectivas e duradouras sobre a estrutura cuja operação causa o litígio, sendo pautado por um acompanhamento judicial ativo e prolongado⁶². O monitoramento e a supervisão são contínuos e geram iterações sucessivas. Com base nos relatórios de progresso, nas audiências de acompanhamento e na avaliação dos indicadores, o Tribunal profere ordens incrementais. É necessária a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos da operação institucional e dos recursos e dos efeitos das mudanças produzidas, demonstrando a mutabilidade essencial do processo.

A eficácia da reforma depende criticamente da participação e da apropriação dos órgãos responsáveis pela implementação, o diálogo vertical entre o Judiciário e o Executivo intensifica-se, passando da fase de colheita de dados para a fase de prestação de contas e responsabilidade. Em face da inércia ou da resistência, o juízo se vale de medidas coercitivas para garantir o cumprimento.

O papel do STF, nesta fase, é de supervisão constitucional e coordenação federativa. A Corte assegura que a reforma institucional se dissemine e balize a atuação dos agentes públicos em todo o Estado do Rio de Janeiro. O objetivo do processo não é a criação de um "estado ideal", que inexiste concretamente, mas sim a concretização de um estado de funcionalidade institucional mínima, onde os indicadores demonstrem que a omissão estrutural e a violação de direitos fundamentais foram sanadas⁶³. A decisão estrutural, desse modo, demonstra-se como

⁶² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

⁶³ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

um mecanismo de responsabilização e diálogo, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais complexos.

3 Considerações finais

É inegável que a ADPF 635 introduziu importantes inovações para o desenvolvimento do Direito Constitucional brasileiro, especialmente no que diz respeito ao tratamento de litígios estruturais. A partir desse caso, torna-se evidente que, quando se fala em diálogo institucional e participação social no processo, a rigidez formal típica do processo constitucional tradicional mostra-se incompatível com a complexidade das questões estruturais enfrentadas.

Em casos dessa natureza, que tratam de disfunções sistêmicas, a efetividade da técnica processual depende da dinamicidade, do diálogo e da cooperação entre os atores envolvidos. Por isso, a ADPF 635 evidencia a necessidade do compromisso dos órgãos estatais responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas e, também, das pessoas e comunidades diretamente afetadas pela situação inconstitucional que se busca superar. Assim, a partir da ADPF 635, reforça-se uma lógica de corresponsabilidade e engajamento contínuo, na qual o processo constitucional deixa de ser um espaço estritamente técnico e passa a incorporar experiências, demandas e conhecimentos plurais.

Além disso, a introdução do compromisso significativo e a adoção inédita de uma decisão *per curiam*, simbolizando unidade institucional, foram interpretadas como avanços capazes de reorganizar o aparato estatal e reduzir a letalidade das operações policiais no Rio de Janeiro. No entanto, não têm sido suficientes para produzir mudanças concretas na realidade da segurança pública fluminense e cumprir com o objetivo central de reorganizar o aparato de segurança pública do Rio de Janeiro para torná-lo compatível com os parâmetros constitucionais, especialmente no tocante à proteção da vida. Isso porque, em outubro de 2025, apenas seis meses após o julgamento de mérito da ADPF 635, o Rio de Janeiro vivenciou a operação policial mais letal da história do país⁶⁴. A megaoperação nos complexos da Penha e do Alemão, nomeada de “Contenção”, resultou na morte de 122 pessoas, entre elas quatro agentes de segurança pública⁶⁵.

⁶⁴ TODOS OS MORTOS NA MEGAOPERAÇÃO FORAM HOMENS, DIZ POLÍCIA DO RJ. São Paulo, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/todos-os-mortos-na-megaoperacao-foram-homens-diz-policia-do-rj/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

⁶⁵ TODOS OS MORTOS NA MEGAOPERAÇÃO FORAM HOMENS, DIZ POLÍCIA DO RJ. São Paulo, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/todos-os-mortos-na-megaoperacao-foram-homens-diz-policia-do-rj/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

Fato é que a operação ocorrida nos complexos da Penha e do Alemão expõe a distância entre o desenho de processo estrutural estabelecido na ADPF 635 e sua execução concreta. Como revelou a *Human Rights Watch*, “a polícia do Rio de Janeiro não adotou medidas investigatórias cruciais para determinar as circunstâncias da morte” de dezenas de pessoas, falhando inclusive na preservação da cena dos crimes, requisito básico de qualquer protocolo investigativo⁶⁶.

Um perito ouvido pela organização afirmou que, ao que se sabe, não houve exame de local em nenhuma das mortes, e um promotor confirmou o mesmo entendimento. Esses fatos demonstram o colapso de duas medidas centrais exigidas pelo STF na ADPF 635: (i) a obrigação de preservar o local dos fatos e manter cadeia de custódia de provas; e (ii) a exigência de controle externo e transparência em operações de alto risco⁶⁷. Ademais, a promessa de uso universalizado de câmeras corporais, outro elemento reforçado pelo Tribunal, foi neutralizada quando autoridades informaram que “as baterias podem ter acabado durante a operação e que ‘as imagens podem ter sido perdidas’”⁶⁸.

Tal afirmação, em si, demonstra a incapacidade das instituições estaduais de cumprir as salvaguardas mínimas estipuladas pelo compromisso significativo. Esses episódios evidenciam que o padrão sistêmico de violência direcionada às pessoas negras permanece e não foi interrompido pela decisão estrutural do STF. A decisão não foi capaz de assegurar que os agentes do Estado se adequassem às determinações previstas na Constituição Federal, no cumprimento da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos e nas políticas públicas já existentes para a área de segurança.

Mesmo diante de comandos constitucionais, internacionais e administrativos que impõem limites claros à atuação policial, a resposta estatal segue marcada pela prevalência de dinâmicas tradicionais de uso excessivo da força. Por fim, a decisão *per curiam* garantiu unidade formal, mas não gerou vinculação substancial; o compromisso significativo estabeleceu canais de diálogo, mas não assegurou responsabilidade real. Diante disso, a megaoperação policial demonstra que as inovações processuais, por si só, não foram capazes

⁶⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. **Brazil: Serious Investigative Failures in Deadly Rio Raid**. Nova Iorque, 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2025/10/31/brazil-serious-investigative-failures-in-deadly-rio-raid>. Acesso em: 2 dez. 2025.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635 – “ADPF das Favelas”. *Decisão per curiam* e voto conjunto do Tribunal. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 05 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

⁶⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. **Brazil: Serious Investigative Failures in Deadly Rio Raid**. Nova Iorque, 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2025/10/31/brazil-serious-investigative-failures-in-deadly-rio-raid>. Acesso em: 2 dez. 2025.

de ao menos reduzir a letalidade policial nem de instaurar um regime de segurança pública comprometido com a Constituição. O abismo entre o texto da decisão e sua implementação mostra que o problema não é apenas normativo ou procedimental, mas profundamente político e institucional.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Desmistificando os processos estruturais - "processos estruturais" e "segurança jurídica"**. Revista de Processo, São Paulo, v. 330, p. 239-259, Ago. 2022.

BOMFIM, Rainer; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes. O dever de fundamentação das decisões judiciais: a relativização dos limites entre common law e civil law no CPC. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 213-236, out./dez. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p213. Acesso em: 3 dez. 2025

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Brasília.

BRASIL. **Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635, Rio de Janeiro**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 3 abr. 2025. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=2D23-8823-49A9-E554>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASILEIRO, Partido Socialista. **ADPF das Favelas, de autoria do PSB e de entidades ligadas aos direitos humanos, completa 4 anos em novembro**. PSB. Brasília, 20 out. 2023. Disponível em: <https://psb40.org.br/adpf-das-favelas-de-autoria-do-psb-e-de-entidades-ligadas-aos-direitos-humanos-completa-4-anos-em-novembro/>. Acesso em: 23 maio 2025.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. **Compromisso significativo: uma alternativa dialógica para o STF?** JOTA, São Paulo, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compromisso-significativo-uma-alternativa-dialogica-para-o-stf>. Acesso em: 2 maio 2025.

CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA (COSME GENOVEVA E OUTROS) VS. BRASIL. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasil-v8-2022-02-21.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CHERUVU, Sivaram. *Are Judges on Per Curiam Courts Ideological? Evidence from the European Court of Justice*. Journal of Law and Courts, v. 12, n. 1, p. 185-197, 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. OEA/Ser.L/V/II. Doc.9/21, fev. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Sentença Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, de 16 de fevereiro de 2017.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público**. Curitiba: Juruá, 2019. p. 71

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes (Notes about structural injunctions)**. Civil Procedure Review, v. 8, n. 1, p. 46–64, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com>. Acesso em: 28 maio. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). Processos estruturais. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. Revista de Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 211–246, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 1 jun. 2025.

FISS, Owen M. Foreword: The Forms of Justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1-58, Nov. 1979.

GARNER, Bryan A. (ed.). **Black's Law Dictionary**. 11. ed. St. Paul: Thomson Reuters, 2019.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brazil: Serious Investigative Failures in Deadly Rio Raid**. Nova Iorque, 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2025/10/31/brazil-serious-investigative-failures-in-deadly-rio-raid>. Acesso em: 2 dez. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 01 jun. 2025.

MAKAR, Zina. *Per Curiam Signals in the Supreme Court's Shadow Docket*. Washington Law Review, v. 98, p. 427-481, 2023.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. **ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 2102-2146, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61282>.

PIRES, Thula. **Direitos Humanos e Améfrica Ladina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico**. Lasa Forum, [S.L.], v. 3, n. 50, p. 69-74, jul. 2019.

QUEIROZ, Marcos. **Hermenêutica Senhorial**. Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 10, n. 1, p. 721–735, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024.

RIO, G1. **Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM**. G1. Rio de Janeiro. 23 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghhtml>. Acesso em: 21 maio 2025.

ROBBINS, Ira P. Hiding *behind the cloak of invisibility: the Supreme Court and per curiam opinions*. *Tulane Law Review*, New Orleans, v. 86, n. 6, p. 1197–1266, June 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2070326>. Acesso em: 2 jun. 2025.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. *Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*. *Texas Law Review*, vol. 89, 2011

SESTREM, Gabriel. **Como o narcotráfico levou o Rio de Janeiro a uma guerra urbana sem precedentes**. *Gazeta do Povo*. Rio de Janeiro, 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/narcotrafico-rio-de-janeiro-guerra-urbana/>. Acesso em: 28 maio 2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. **(Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência**. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 580-607, jan. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/56991>.

SILVA, Marina Lacerda e. **Punindo diferenças: gênero, raça e geração no sentenciamento de tráfico de drogas na cidade de são paulo**. 2019. 227 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Brasília, p. 150-153. Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/41413>. Acesso em: 28 maio 2025.

TODOS OS MORTOS NA MEGAOPERAÇÃO FORAM HOMENS, DIZ POLÍCIA DO RJ. São Paulo, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/todos-os-mortos-na-megaoperacao-foram-homens-diz-policia-do-rj/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processos estruturais e litigância estrutural no processo brasileiro: da crítica à legitimação**. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 282–314, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em: 30 maio. 2025.

VITORELLI, Edilson. Capítulo 1. In: —. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. [23]–[87].

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

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

A ação civil pública das barragens: do colapso à reconstrução estrutural

Lua Clara Franco Rocha¹

Manuela Rabello Chaves Freitas²

Valentina Oliveira Gomes da Silva³

Introdução. 1. O desastre de Brumadinho como expressão de um problema estrutural e sistêmico de fiscalização minerária. 2. O processo estrutural como instrumento de reconstrução institucional e tutela jurisdicional complexa. 3. Reconfiguração institucional na prática: análise crítica da implementação e dos resultados da ACP das Barragens. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O presente artigo analisa a Ação Civil Pública número 1005310-84.2019.4.01.3800, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União e da Agência Nacional de Mineração, a partir da perspectiva dos litígios estruturais. A demanda, ajuizada após o rompimento da Barragem B1 em Brumadinho, não se limita à responsabilização tradicional por danos socioambientais, mas busca promover a reorganização institucional da política federal de fiscalização de barragens, diante de falhas sistêmicas que permitiram a perpetuação de riscos elevados e violações graves de direitos fundamentais. Adotando metodologia qualitativa, fundamentada na análise documental, normativa e doutrinária, o estudo examina os elementos que caracterizam o caso como litígio estrutural, destacando a causalidade complexa, a multipolaridade dos sujeitos atingidos e a necessidade de transformação organizacional profunda. O estudo contempla ainda a avaliação do processo estrutural como método jurisdicional adequado ao enfrentamento de déficits estatais continuados, com especial atenção ao alcance transformador do acordo homologado nos autos. Conclui-se que a ACP das Barragens configura um caso paradigmático de processo estrutural no direito brasileiro, ao demonstrar que a atuação jurisdicional, em conjunto com mecanismos de governança e autocomposição, pode não apenas reparar danos pretéritos, mas também induzir a reorganização de políticas públicas e estruturas administrativas responsáveis pela prevenção de novos desastres e pela proteção efetiva de direitos fundamentais em contextos de risco sistêmico.

¹ Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Aluna de mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2024.

² Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Aluna de mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2024. Coordenadora da Equipe de Processo Civil do IDP – EPIDP.

³ Graduanda em Direito pelo Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Fundadora e Coordenadora da Liga Acadêmica de Arbitragem do IDP – ArbIDP. Pesquisadora voluntária no CNPq.

Palavras-chave: Processo estrutural; Ação Civil Pública; Desastre de Brumadinho; Direitos Fundamentais; Reorganização institucional.

Abstract:

This article analyzes the Public Civil Action (*Ação Civil Pública – ACP*) No. 1005310-84.2019.4.01.3800, filed by the Federal Public Prosecutor's Office (*Ministério Público Federal*) against the Federal Government (*União*) and the National Mining Agency (*Agência Nacional de Mineração*), through the lens of structural litigation. Filed in the aftermath of the B1 Dam collapse in Brumadinho, this lawsuit transcends traditional liability for socio-environmental damages. Instead, it fundamentally seeks to induce institutional reorganization of the federal dam inspection and regulatory policy, addressing the systemic failures that enabled the perpetuation of elevated risks and severe violations of fundamental rights. Applying a qualitative methodology grounded in documentary, regulatory, and doctrinal analysis, this study examines the features that characterize this case as a structural dispute. Key elements explored include the complex causality of the disaster, the multiplicity of affected stakeholders, and the imperative for profound organizational transformation. Furthermore, the research evaluates the structural process as the appropriate jurisdictional method for addressing state deficits in governance, with particular attention given to the transformative scope of the court-approved settlement agreement. The article concludes that the Public Civil Action represents a paradigmatic instance of structural litigation in Brazilian law, which demonstrates that judicial intervention, when synergized with mechanisms of governance and self-composition, can not only redress past damages, but also catalyze the reorganization of public policies and administrative structures. This action is critical for preventing future catastrophic events and ensuring the effective protection of fundamental rights within contexts of systemic risk.

Keywords: Structural litigation; Public Civil Action; Brumadinho's tailing dam disaster; Fundamental Rights; Institutional Reorganization.

Introdução

A sucessão de rompimentos de barragens de mineração no Brasil, cuja expressão mais contundente se verifica nas catástrofes de Mariana em 2015 e de Brumadinho em 2019, revelou, de forma incontornável, a existência de um quadro institucional marcado por deficiências profundas e persistentes, cuja superação demanda mais do que respostas pontuais ou mecanismos reparatórios tradicionalmente manejados no âmbito do processo civil. Esses eventos expuseram, em sua dimensão humana, ambiental e administrativa, a fragilidade das estruturas estatais responsáveis pela regulação, fiscalização e controle das atividades minerárias, ao mesmo tempo em que demonstraram a incapacidade de políticas públicas fragmentadas e de baixa densidade normativa em prevenir desastres que, embora tecnicamente evitáveis, consolidaram-se como manifestações de um problema estrutural de alta complexidade.

Nesse cenário, a Ação Civil Pública (ACP) nº 1005310-84.2019.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM), emerge como instrumento paradigmático para compreender o papel do processo civil na reconstrução institucional e na superação de ciclos reiterados de desconformidade estatal.

A análise da ACP das Barragens revela que o objeto da demanda transcende a lógica tradicional de responsabilização civil ou de reparação de danos já consumados. O que se busca com esse processo não é a condenação específica para o pagamento das indenizações⁴, mas sim a reorganização de um arranjo institucional cuja ineficiência reiterada permitiu que estruturas geotécnicas sabidamente vulneráveis permanecessem em operação sem o devido acompanhamento técnico, regulamentar e procedimental.

Nesse viés, a dimensão prospectiva⁵ que orienta o processo para a transformação de

⁴ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

⁵ “[...] ressalta-se ainda que, no campo dos processos estruturais, esse tipo de olhar gerencial pode assumir importância ainda mais acentuada. Afinal, foi oportunamente indicado que, nesse palco, a prospectividade representa elemento nuclear da própria atividade jurisdicional. Justifica-se, com isso, a fixação de cronogramas e de planos, de etapas e de projetos, capazes de congrega os diferentes atores envolvidos para avaliar as soluções emergentes e os seus impactos no sistema.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. RB-8.1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/RB-8.1>. Acesso em: 30. nov. 2025).

políticas públicas, órgãos reguladores e dinâmicas administrativas inteiras, situa o referido litígio em uma categoria distinta das demandas coletivas convencionais, aproximando a sua estrutura e finalidade do modelo teórico dos processos estruturais. A centralidade atribuída à identificação das causas sistêmicas da falha estatal, à reconstrução da capacidade fiscalizatória e ao acompanhamento continuado das medidas de reforma institucional evidencia que o litígio instaurado não se limita a reconstruir o passado, mas a construir novos arranjos decisórios e organizacionais para o futuro.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta o presente artigo consiste em compreender se, e em que medida, a ACP das Barragens pode ser qualificada, conduzida e controlada como um processo estrutural, capaz de promover transformações institucionais duradouras voltadas à proteção de direitos fundamentais de natureza difusa, especialmente no campo da segurança de barragens de mineração.

A hipótese que se desenvolve ao longo do trabalho é a de que a demanda em questão reúne, desde sua origem, elementos suficientes para justificar a sua caracterização como litígio estrutural, seja pela causalidade complexa que permeia o problema, seja pela necessidade de reorganização institucional profunda, seja pela perspectiva prospectiva adotada desde a petição inicial.

Para examinar essa hipótese, o artigo emprega metodologia essencialmente qualitativa, estruturada a partir da análise de documentos processuais, de atos institucionais, de relatórios técnicos produzidos por órgãos de fiscalização e de referências doutrinárias nacionais e estrangeiras dedicadas ao estudo dos litígios estruturais. O enfoque recai sobre a articulação entre os fatos que motivaram a ação, as bases teóricas do processo estrutural e as escolhas procedimentais adotadas pelo autor e pelo juízo ao longo da tramitação, com especial atenção às soluções consensuais e aos mecanismos de monitoramento que caracterizam a execução estruturante.

A pertinência do estudo decorre não apenas da dimensão trágica e contemporânea do desastre de Brumadinho, mas sobretudo da urgência de fortalecer mecanismos jurisdicionais capazes de abordar problemas que se perpetuam ao longo do tempo e que decorrem de falhas que não se esgotam em um evento isolado, mas se reproduzem no interior de instituições que não funcionam segundo o desenho constitucional que as legitima. A discussão acerca da ACP das Barragens permite, assim, iluminar o papel do Poder Judiciário na reconstrução institucional

e na reafirmação do dever estatal de proteção do meio ambiente e da segurança humana, especialmente em setores de elevado risco e relevância social.

Com base nesse delineamento, o artigo organiza-se em três capítulos. No primeiro, examina-se a natureza estrutural do litígio, reconstruindo o ambiente fático e institucional que permitiu o rompimento da Barragem B1 e identificando os elementos que caracterizam o caso concreto como litígio estrutural. No segundo, analisa-se o processo estrutural enquanto técnica jurisdicional, abordando suas categorias, seus instrumentos e suas especificidades procedimentais à luz da doutrina contemporânea. No terceiro, realiza-se uma análise crítica da condução concreta da ACP das Barragens, com foco na efetividade das soluções adotadas, no papel do acordo homologado, nos mecanismos de monitoramento e nas fragilidades ainda presentes no modelo de governança institucional da ANM. Ao final, são apresentadas considerações que articulam os achados do estudo com a hipótese de pesquisa, destacando avanços, desafios e perspectivas para o uso dos processos estruturais no enfrentamento de falhas estatais persistentes.

1 O desastre de Brumadinho como expressão de um problema estrutural e sistêmico de fiscalização minerária

O rompimento da Barragem B1 do Complexo da Mina Córrego Feijão, no Município de Brumadinho em Minas Gerais, ocorrido em janeiro de 2019, constitui um marco trágico que ultrapassa, em muito, os limites conceituais de um mero acidente industrial, pois revela um colapso sistêmico cuja compreensão demanda a reconstrução cuidadosa de um contexto de profunda disfunção institucional prolongada no tempo.

A ruptura repentina da estrutura, responsável pela liberação de milhões de metros cúbicos de rejeitos ao longo de toda a bacia do rio Paraopeba, desencadeou efeitos humanos, ambientais, econômicos e sociais de amplitude inédita, cujas repercussões continuam a se manifestar de forma contínua e progressiva, revelando que o evento não pode ser interpretado como fato isolado, inesperado ou dissociado do ambiente institucional que o antecedeu, mas sim como produto direto e previsível de falhas reiteradas de governança, de insuficiência normativa e de omissões estatais que, articuladas entre si, permitiram que uma estrutura sabidamente frágil permanecesse em operação até o momento de seu colapso definitivo.

Essa constatação, que emerge de forma clara quando se examinam os dados técnicos e

institucionais disponíveis, permite afirmar que o desastre de Brumadinho não representa apenas um fracasso operativo ou técnico, mas expressa a manifestação mais evidente de um problema estrutural que se consolidou ao longo de anos, alimentado por práticas de fiscalização fragmentadas, informações incompletas ou assimetricamente distribuídas, mecanismos regulatórios insuficientes e ausência de articulação entre órgãos públicos e agentes privados⁶.

Em síntese, o rompimento evidencia a perpetuação de um quadro de desconformidade institucional cuja gravidade extrapola completamente a moldura conceptual do processo civil tradicional, que se mostra absolutamente incapaz de abarcar as múltiplas dimensões de um litígio que nasce de uma estrutura falha e não apenas de um ato ilícito pontual⁷.

A análise técnica da Barragem B1 revela que sua construção pelo método de alteamento a montante, técnica gradualmente abandonada em diversos países em razão dos altos índices de instabilidade associados à possibilidade de liquefação dos rejeitos, já indicava uma condição de risco elevado, sobretudo diante do envelhecimento da estrutura, do acúmulo progressivo de material saturado e da deficiência de sistemas de drenagem. Estudos posteriores ao rompimento⁸ confirmaram que a barragem apresentava, muito antes de 2019, sinais inequívocos de instabilidade geotécnica, entre os quais se destacavam deformações ascendentes no corpo do maciço, variações abruptas nos fatores de segurança, índices elevados de saturação e fragilidades nos mecanismos internos de controle hidráulico. Outrossim, relatórios independentes de auditoria, elaborados por diferentes empresas de consultoria ao longo dos anos anteriores ao colapso, já apontavam para a necessidade de adoção de medidas emergenciais e intervenções significativas, mas tais alertas, apesar de tecnicamente robustos, foram incorporados de maneira fragmentada pelas instituições responsáveis, que não foram capazes de produzir uma resposta coordenada apta a prevenir o desastre.

Quando se transcende a esfera estritamente técnica da engenharia geotécnica e se examina o ambiente regulatório e institucional no qual a barragem estava inserida, torna-se ainda mais evidente que o rompimento decorreu de um quadro crônico de falhas, que incluía a

⁶ CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 257-268.

⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/1>. Acesso em: 29 nov. 2025.

⁸ BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID 46123032.

baixa capacidade operacional da Agência Nacional de Mineração, à época severamente afetada por restrições orçamentárias, reduzido número de fiscais, limitações tecnológicas e carência de mecanismos de monitoramento contínuo que permitissem aferir, com precisão, a real condição das estruturas de contenção de rejeitos em território nacional.

O sistema regulatório vigente dependia, em grande medida, de informações fornecidas pelas próprias mineradoras, o que produzia um ambiente de pronunciada assimetria informacional incompatível com a magnitude dos riscos inerentes à atividade de barragens. A ausência de inspeções presenciais sistemáticas, aliada à insuficiência de protocolos que permitissem respostas rápidas diante de indícios de instabilidade, configura um cenário de falha institucional prolongada⁹ que transcende a esfera técnica e se insere, estruturalmente, na categoria de problemas que demandam reorganização institucional profunda.

Esse diagnóstico dialoga diretamente com a concepção de nascimento do problema estrutural e, por consequência, da consensualidade¹⁰, visto que problemas dessa natureza se caracterizam pela existência de omissões reiteradas do Estado, associadas a ações fragmentadas e insuficientes de diferentes órgãos públicos, que impedem o cumprimento adequado de funções constitucionalmente atribuídas, produzindo, em consequência, ciclos de violações contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais.

No caso da barragem de Brumadinho, a desconformidade institucional é evidente, pois órgãos reguladores, empresas privadas, entidades fiscalizadoras e estruturas administrativas estaduais e federais atuaram de modo descoordenado e sem produzir, de maneira conjunta, respostas compatíveis com o nível de risco, apesar da existência de sucessivos alertas técnicos. Esse quadro demonstra que o litígio decorrente do rompimento da barragem não se reduz a um conflito entre indivíduos e empresas, mas reflete a incapacidade de uma estrutura inteira em evitar a ocorrência de danos previsíveis e devastadores.

O impacto produzido pelo desastre, em sua extensão humana, ecológica, social e

⁹ 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. 22.

¹⁰ ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia. **A consensualidade no STF**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-1.126. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/374798115/v1/page/RB-1.126>. Acesso em: 30 nov. 2025.

econômica, evidencia ainda a natureza multipolar do litígio¹¹. As consequências atingiram famílias que perderam parentes, trabalhadores que foram vitimados enquanto desenvolviam suas atividades laborais, comunidades ribeirinhas localizadas ao longo de mais de trezentos quilômetros do rio Paraopeba que viram seus modos de vida profundamente alterados, povos indígenas que tiveram seus territórios tradicionais diretamente afetados e municípios inteiros que enfrentaram danos fiscais, institucionais e estruturais. Além disso, organismos ambientais identificaram degradação severa e prolongada dos ecossistemas locais, que sofreram alterações irreversíveis em sua composição biológica e em sua dinâmica hidrológica, impondo desafios de reabilitação que demandarão décadas de monitoramento, investimento e reconstrução gradual. A heterogeneidade dos sujeitos atingidos e a diversidade das consequências decorrentes do rompimento afasta, por completo, qualquer possibilidade de solução uniforme, centralizada ou limitada ao paradigma adjudicatório clássico.

Sob essa perspectiva, a doutrina de Edilson Vitorelli¹² fornece importante elemento teórico ao qualificar litígios dessa natureza como policêntricos, isto é, conflitos que se caracterizam pela existência de múltiplos centros de decisão, múltiplos interesses e múltiplas camadas de complexidade, cuja resolução demanda respostas dinâmicas, progressivas e cooperativas. O autor sustenta que, em litígios policêntricos, o Poder Judiciário não pode atuar de forma isolada ou impositiva, sob pena de desconsiderar a pluralidade de atores e a multiplicidade de efeitos que se irradiam a partir do problema estrutural¹³⁻¹⁴. Exatamente por isso, a Ação Civil Pública das Barragens constitui exemplo paradigmático de litígio estrutural, na medida em que exige articulação permanente entre agentes públicos federais, estaduais e municipais, instituições privadas, entidades técnicas, comunidades atingidas e organizações

¹¹ Sobre a característica multipolar do processo estrutural: VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 39. Da mesma forma: ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coords). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 1.072.

¹² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 39.

¹³ Exatamente da mesma forma já definiu em certa ocasião o Superior Tribunal de Justiça: “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual” (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.854.842, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

¹⁴ De modo distinto, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. estabelecem que o litígio estrutural é um problema estrutural de um estado de desconformidade ou situação de ilicitude, que não corresponde ao estado ideal de coisas (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2023).

civis, todas elas fundamentais para a construção de uma solução adequada ao nível de complexidade revelado pelo desastre.

Ao lado da multipolaridade e da complexidade institucional, destaca se ainda a necessidade de reorganização institucional¹⁵⁻¹⁶ profunda como elemento definidor da natureza estrutural do litígio. O rompimento da barragem expôs de maneira incontornável a fragilidade dos mecanismos estatais de prevenção e fiscalização, demonstrando que não é possível superar o problema mediante simples condenações pecuniárias ou ordens judiciais pontuais. A restauração da segurança minerária e a prevenção de novos desastres exigem a instauração de mecanismos permanentes de monitoramento, a revisão dos protocolos de auditoria e certificação, o fortalecimento das entidades fiscalizadoras, a ampliação da transparência sobre informações técnicas, a criação de sistemas de alerta e evacuação e a reorganização das estruturas administrativas incumbidas da proteção ambiental e da segurança territorial.

Outro aspecto essencial para a qualificação da ACP das Barragens como estrutural diz respeito à natureza irremediavelmente prospectiva dos danos. O rompimento não é um evento encerrado no tempo, mas uma condição permanente cujos efeitos continuam a se reproduzir e a demandar intervenções contínuas do Estado e das instituições envolvidas. A recomposição ambiental exigirá monitoramento sistemático da qualidade da água, análise contínua de sedimentos, identificação de resíduos contaminantes, reestruturação de solos degradados e recuperação de matas ciliares que desempenham função vital na manutenção da biodiversidade local. A reparação socioeconômica envolve programas de transferência de renda, políticas de reconstrução habitacional, instrumentos de proteção social destinados às comunidades vulneráveis, reconstrução de escolas, hospitais e vias de acesso, bem como recomposição das atividades produtivas que sustentam a vida econômica de toda a região. Todas essas dimensões reforçam a compreensão de que a solução do litígio exige um processo adaptativo, dialogado, contínuo e monitorado.

Essa perspectiva confirma a inadequação absoluta do processo civil clássico para lidar com um litígio dessa natureza. O modelo adjudicatório tradicional baseia se na delimitação estática do objeto litigioso, na produção de decisão definitiva e na pretensão de estabilização

¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 85.

¹⁶ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 161.

das relações jurídicas¹⁷, características completamente incompatíveis com litígios estruturais que exigem decisões sucessivas, acompanhamento constante, correções de rota e participação ampliada dos sujeitos envolvidos¹⁸. O tratamento de litígios dessa magnitude exige a adoção de instrumentos processuais flexíveis¹⁹, capazes de permitir ao juiz desempenhar função coordenadora, interpretativa e supervisora como pontuam Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone e Trícia Navarro²⁰.

A doutrina contemporânea, especialmente aquela desenvolvida por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira²¹, reforça a compreensão de que litígios estruturais devem ser enfrentados por meio de arranjos procedimentais que privilegiem a flexibilidade, a participação, o monitoramento contínuo e a construção dialogada de soluções²², ou seja, a adaptação do procedimento às especificidades do caso concreto. O caso da ACP das Barragens exemplifica de forma clara a necessidade desses mecanismos, pois envolve a recomposição integral do território afetado, a reorganização das estruturas estatais de fiscalização e a reconstrução dos vínculos sociais, econômicos e ecológicos destruídos pelo rompimento.

Diante de todos esses elementos, é possível afirmar com segurança que a ACP das Barragens constitui litígio estrutural em sua forma mais plena e paradigmática, pois nasce de um estado prolongado de desconformidade institucional, envolve múltiplos sujeitos e múltiplos centros de decisão, exige reorganização institucional abrangente e demanda a adoção de

¹⁷ ZANETI JR., Hermes. Uma proposta de modelo de pedido no processo estrutural. Alberto Bastos Balazeiro, *In*: ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (coords.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Thoth, 2024. p. 318.

¹⁸ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 130. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 30 nov. 2025.

¹⁹ NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. **Havard Journal of Law and Public Policy**, v. 7. p. 395-411, 1984, p. 399. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/faculty-articles/1051/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

²⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

²¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020, p.115.

²² No mesmo sentido: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. RB-8.1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/RB-8.1>. Acesso em: 30 nov. 2025.

medidas prospectivas e contínuas incompatíveis com o processo civil tradicional²³. Esse diagnóstico, portanto, não apenas esclarece a natureza do litígio, mas fundamenta, de modo sólido e coerente, a necessidade de que ele seja tratado sob a lógica própria dos processos estruturais, cujas características, fases e instrumentos serão aprofundados no capítulo seguinte.

2 O processo estrutural como instrumento de reconstrução institucional e tutela jurisdicional complexa

Inicialmente, cumpre destacar que existem algumas características da Ação Civil Pública em análise que permitem tratá-la como estrutural. De início, destaca-se que a própria escolha do autor pela Ação Civil Pública é um indício, uma vez que as ações civis públicas são, por essência, a modo de atuação jurisdicional estrutural²⁴.

A pretensão exposta pelo Ministério Público Federal na petição inicial de que a demanda seja reconhecida e tratada como estrutural²⁵ é o primeiro diferencial na fase de conhecimento. A intenção do autor se ampara na realidade fática de que o problema de fiscalização das barragens no Brasil apresenta-se como um problema multifacetado, em que as condutas das rés que ensejaram a violação a direito difuso, qual seja o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não derivam apenas de uma única causa, mas sim de uma série de condutas. Assim, a causalidade complexa²⁶ da demanda pode ser tida como uma relevante característica que permite identificar o presente litígio como estrutural.

Destaca-se que o pleito da inicial se funda no diagnóstico de que a ANM, embora formalmente criada pela Lei nº 13.575/2017, sucedendo o antigo Departamento Nacional de

²³ 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. 392.

²⁴ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 165. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

²⁵ A propósito, veja-se o seguinte trecho da petição inicial da ACP: “Não é difícil perceber, nesse contexto, que o comportamento reiterado das rés, ao longo dos anos, deu origem a uma situação presente que é ilícita. Foi o modo como a União geriu suas políticas orçamentárias e de pessoal que levou à míngua o DNPM, desprovendo-o de condições mínimas para exercer sua atividade. O próprio órgão, por sua vez, direcionou os recursos que restavam para atividades predominantemente burocráticas e procedimentais, relegando a fiscalização ao segundo plano. **É contra esse resultado, inegavelmente ilícito, que se volta esta ação, a qual se pretende desenvolver como um processo estrutural.**” (*grifos nossos*)

²⁶ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 18. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

Produção Mineral (DNPM), não recebeu os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao pleno exercício de suas competências. Esse déficit, longe de ser episódico, configura uma insuficiência estrutural e persistente, amplamente comprovada por relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) que já alertavam para a crônica escassez de servidores, a morosidade processual e a ausência de condições mínimas para a adequada fiscalização das barragens.

Assim, o processo não imputa apenas uma falha administrativa pontual, mas busca a reconfiguração do modelo organizacional que sustenta a política pública de segurança de barragens. Nessa perspectiva, a ACP não apenas se iniciou como estrutural, mas foi conscientemente delineada segundo essa categoria e ancorada nas características dos processos estruturais: causalidade complexa, prospectividade, imbricação de interesses, factibilidade e participação²⁷.

Cumprir observar que a natureza estrutural do processo não decorre apenas da qualificação conferida pelo autor, mas resulta, sobretudo, da inadequação das soluções tradicionais do processo civil – marcadas pela definitividade e concentração decisória – para lidar com litígios dessa natureza.

A par da intenção em tornar o litígio estrutural e da causalidade complexa, a forma de solução da controvérsia proposta é algo que difere da lógica processual comum. Como destaca Arenhart, Osna e Jobim²⁸, é possível apontar três formas diferentes de soluções: as consensuais, as adjudicadas e os mecanismos dialogados.

A solução consensual é a forma mais adequada²⁹ de solução dos litígios estruturais e alguns são os motivos que levam a essa conclusão. A primeira razão é que essa forma tem aptidão para gerar resultados mais viáveis e eficazes, porque se leva em consideração as

²⁷ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 17. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 5 dez. 2025.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.49. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025.

²⁹ Conforme destaca Arenhart: “Não deve haver dúvida de que a melhor forma de solução de um problema estrutural – tanto no âmbito público, quanto no domínio privado – é a resposta acordada⁶ entre os diversos interessados no problema.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.49. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025).

necessidades específicas das partes envolvidas e as próprias especificidades que decorrem da complexidade das causas estruturais. Além desse fator, a solução consensual sinaliza ao Judiciário que as partes já estão em fase de adoção de medidas concretas para resolver a controvérsia.

Aliás, as soluções consensuais são especificamente adequadas para resolver o conflito porque todos os atores envolvidos no processo reconhecem haver uma violação sistêmica e grave de direitos fundamentais, ou seja, há o consenso de que a realidade fática precisa ser modificada. A partir do consenso da necessidade de mudança, o que surge como controvertido é qual será a melhor forma de adequar os interesses dos envolvidos para encontrar uma solução para o problema e a resolução acordada possibilita a compatibilização dessas diversas pretensões.

Por outro lado, as soluções adjudicadas representam a exceção nos processos estruturais, justamente porque a intervenção do Judiciário pode gerar uma solução que, por mais que tenha um grau de importância, tecnicamente não satisfaz a solução do problema, e por isso construção de soluções negociadas conseguem representar e resolver de forma mais eficaz as necessidades do caso.

Por sua vez, os mecanismos dialogados consistem em uma espécie de junção das soluções consensuais e adjudicadas, uma vez que o Poder Judiciário irá identificar a existência de uma violação sistêmica a direitos fundamentais, mas não direciona propriamente as instituições envolvidas qual deve ser a solução adotada, de forma que por meio de soluções acordadas se conclua qual solução será a mais efetiva para resolver o problema estrutural. Destaca-se que as soluções compartilhadas podem ter especial relevância para resolver problemas relacionados a insuficiência de capacidade institucional³⁰.

No presente caso, é possível identificar a existência de uma solução consensual³¹, que se deu a partir do acordo firmado³² entre o Ministério Público Federal, a União e a Agência

³⁰ ARENHHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.55. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025.

³¹ Aliás, como explicitado pela ANM na petição intercorrente, documento ID 529279389, a saber: “Almeja-se antes de tudo realização consensual de solução dos problemas existentes [...]”.

³² O termo de acordo foi realizado em outubro de 2019 e possui como referência no processo como documento ID. 99899890, p. 1862-1871 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99899890).

Nacional de Mineração, que posteriormente foi homologado pelo juízo competente³³. No referido acordo, havia uma cláusula³⁴ que previu a elaboração, pela ANM, de um Plano de Reestruturação de atividade de fiscalização das Barragens no Brasil, que consistia em uma das pretensões do autor na sua petição inicial.

In casu, o acordo firmado estabeleceu um plano de ação complexo, composto por um conjunto de medidas estruturais destinadas à reestruturação do sistema nacional de fiscalização de barragens, atribuindo à Agência Nacional de Mineração obrigações concretas, tais como: (i) elaborar um cronograma técnico de inspeções, com base em critérios objetivos de risco e dano potencial associado; (ii) classificar as barragens em categorias temáticas de risco; e (iii) realizar vistorias *in loco*, conforme diretrizes técnicas previamente definidas. Tais obrigações, voltadas à reformulação sistêmica dos procedimentos fiscalizatórios adotados pela ANM, refletem características centrais de um processo estrutural, na medida em que visam a promoção de transformações institucionais duradouras.

Outrossim, destaca-se que, para além das ações fiscalizatórias, o acordo previu a reorganização interna da própria ANM, mediante a adoção de medidas como a contratação de servidores especializados, a aquisição de veículos e equipamentos, o desenvolvimento de softwares de gestão e a modernização dos sistemas de informação utilizados na supervisão das estruturas de contenção de rejeitos. A União, por sua vez, assumiu o compromisso de garantir e fornecer os recursos orçamentários e financeiros necessários à implementação dessas obrigações, reforçando o caráter cooperativo e interinstitucional do acordo.

A importância de um plano de alteração do funcionamento da Agência pauta-se exatamente no objetivo central de um processo estrutural, que é gerar uma modificação da realidade. Essa modificação inicia-se com a reestruturação das instituições, públicas ou privadas, que são responsáveis por modificar a realidade e os planos de ação possibilitam a execução dessa reestruturação sistêmica das instituições.

A propósito, a importância de um plano de alteração do funcionamento da Agência

³³ A homologação do acordo foi realizada em 10/10/2019 e possui como referência no processo Documento ID. 99908857, p. 1873-1880. (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99908857).

³⁴ Aqui fazemos referência a cláusula sexta do acordo que trata sobre o Plano de Reestruturação da atividade de fiscalização das barragens. Documento ID. 99899890, p. 1862-1871 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99899890).

reforça a característica de prospectividade³⁵ dos litígios estruturais, ou seja, busca-se, sobretudo, solucionar o problema de modo que seja cessada a violação a direitos fundamentais.

Com a homologação do acordo, foi proferido despacho³⁶ pelo juízo que impôs às rés a prestação de informações periódicas sobre o avanço da implementação das medidas acordadas. A finalidade deste pronunciamento do juízo revela o aspecto diferencial dos processos estruturais com relação aos processos “ordinários”: o monitoramento dos planos de ação, que possibilita a verificação do cumprimento do plano e as mudanças efetivas após a sua implementação.

Dessa forma, o cumprimento do acordo judicial – que, neste caso, substitui a etapa tradicional de cumprimento de sentença – se deu a partir da execução progressiva e continuada das obrigações pactuadas, acompanhada pelo envio periódico de relatórios ao Juízo da 5ª Vara da SJMG, detalhando os avanços obtidos, os obstáculos enfrentados e as medidas adotadas em cada etapa, de modo a permitir que o Poder Judiciário e o MPF exercessem o monitoramento contínuo e dialógico do efetivo cumprimento do acordo.

Posteriormente, foi suscitada a possibilidade de repactuação do acordo firmado, que se revela como uma característica positiva das soluções consensuais, porque visa trazer a maior efetividade à tutela jurisdicional pretendida ao passo que as partes ajustam o acordo para possibilitar seu propósito de modificação da realidade.

As características expostas acima, sem prejuízo de diversas outras possam ser identificadas³⁷, revelam alguns aspectos estruturais da ACP. Em síntese, a partir da análise das peças e andamentos processuais foi possível identificar as seguintes características, além da pretensão do autor de tornar o processo estrutural, que permitem concluir que o processo deve ser tratado como estrutural: causalidade complexa, solução consensual em que foi acordado a

³⁵ No ponto, Arenhart leciona que “mais do que corrigir uma situação momentânea ou pretérita, essa dinâmica de realocação impõe o desafiador trabalho de olhar para frente – tentando entender que tipo de mudança é desejado e alicerçar os pilares para que, em algum momento, alcance-se a proteção satisfatória e equilibrada do bem jurídico.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.24. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em 2 dez. 2025).

³⁶ O Despacho possui como referência no processo como Documento ID. 762368978, p. 4356 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 762368978).

³⁷ Em razão da extensão do processo, optou-se por dar ênfase apenas para as características trabalhadas ao longo deste subtópico.

realização de um plano de reestruturação da ANM, que enseja a modificação do status quo das estruturas institucionais responsáveis pela reorganização dos procedimentos de controle de contenção de rejeitos.

3 Reconfiguração institucional na prática: análise crítica da implementação e dos resultados da ACP das Barragens

A tragédia decorrente do rompimento das barragens em Minas Gerais revelou não apenas falhas pontuais de empreendedores privados, mas um colapso sistêmico na capacidade do Estado de exercer adequadamente seu poder de polícia. Conforme aponta Raphael Silva³⁸, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e inquéritos civis prévios³⁹ já diagnosticavam um cenário de sucateamento do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), posteriormente sucedido pela ANM⁴⁰. Havia um déficit crônico de recursos humanos, materiais e tecnológicos, o que tornava a fiscalização ineficiente e incapaz de prevenir novos desastres.

Sob a perspectiva teórica, estamos diante de um "problema estrutural", definido por Didier Jr., Zaneti Jr. e Rafael Alexandria como um estado de desconformidade permanente e contínua, que não corresponde ao estado ideal de coisas projetado pela Constituição e pela legislação⁴¹. No caso em tela, o estado de desconformidade consistia justamente na incapacidade operacional da ANM de cumprir a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), expondo a população e o meio ambiente a riscos constantes.

A ACP em estudo foi proposta com o objetivo explícito de reorganizar essa estrutura burocrática., de modo que uma simples análise dos autos demonstra que a petição inicial já trazia em seu bojo a lógica estrutural⁴². Em vez de buscar indenizações por danos pretéritos, o

³⁸ SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. 201 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

³⁹ O teor do Inquérito é reproduzido como documento anexado à petição inicial a partir do ID. 46123032 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID 46123032).

⁴⁰ A Lei nº 13.575/2017 extinguiu o DNPM e criou a Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

⁴¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 4, 2020.

⁴² BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª

Ministério Público Federal requereu a reestruturação da agência reguladora, pleiteando dotação orçamentária, contratação de pessoal e modernização tecnológica, alinhando-se perfeitamente ao conceito de processo estrutural proposto por Vitorelli, segundo o qual se busca a reorganização de uma instituição cujo modo de operação causa ou fomenta violações de direitos⁴³.

O processo judicial serviu, portanto, como um catalisador para retirar a administração da inércia. A análise da tramitação processual evidencia que, sem a pressão decorrente da judicialização, dificilmente a União teria priorizado a alocação de recursos para a segurança de barragens, dada a disputa ferrenha por verbas no orçamento federal, de modo que abordagem estrutural, focada na prospectividade e na reforma institucional, mostrou-se a única via adequada para prevenir a repetição dos desastres.

Uma crítica recorrente à judicialização de políticas públicas refere-se à alegada incapacidade técnica dos magistrados e ao risco de engessamento administrativo. Contudo, a condução da ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800 demonstra que um modelo procedimental dialógico e cooperativo pode mitigar esses riscos. Conforme destaca Raphael Silva⁴⁴, a dinâmica do processo foi marcada, desde o início, pela busca de uma solução autocompositiva, o que resultou, poucos meses após a propositura da ação, na celebração de um acordo judicial estabelecendo um plano de reestruturação com metas de curto, médio e longo prazos⁴⁵.

A opção pela via consensual alinha-se às lições de Arenhart⁴⁶, que destaca a importância de soluções construídas dialogicamente em litígios complexos. No caso analisado, o acordo permitiu que a própria ANM, conhecedora de suas carências, participasse da definição do cronograma de recuperação, conferindo legitimidade técnica e democrática à decisão.

Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

⁴³ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, 2018.

⁴⁴ SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

⁴⁵ Ross Sandler e David Schoenbrod, ao formularem os princípios que regem o processo estrutural, chamam a atenção para um problema na aplicação do *structural decree*, sustentando que “[...] com ordens contra governos estaduais e municipais que agora perduram por décadas, os juízes devem ser obrigados, logo no começo [da sua vigência], a articular uma estratégia explícita e realista para terminar a sua jurisdição” (SANDLER, Ross; SCHOENBROD, David. **Democracy by Decree: What Happens When Courts Run Government**. New Haven: Yale University Press, 2003. p. 197).

⁴⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, p. 70-79, 2017.

É evidente, portanto, que a rigidez do procedimento comum, com seus prazos preclusivos e ritos engessados, teria inviabilizado a implementação de medidas que exigiam cronogramas de longo prazo e adaptações constantes.

A fase de cumprimento do acordo, por sua vez, revelou-se o momento mais crítico e complexo do processo, confirmando a tese de que em litígios estruturais a execução não é um ato instantâneo, mas um processo contínuo de gestão e monitoramento.

Nesse contexto, a criação da “Comissão de Acompanhamento” mostrou-se uma ferramenta de gestão indispensável. Tal comissão é um exemplo claro do que Arenhart denomina “microinstitucionalidade” ou mecanismos de suporte ao juízo⁴⁷. Em processos dessa magnitude, o juiz não possui onipresença para fiscalizar cada passo da administração, de modo que a criação de um órgão colegiado para monitorar o cumprimento das cláusulas permitiu um fluxo constante de informações e a resolução extrajudicial de pequenos impasses, evitando a judicialização excessiva de cada incidente da execução.

Apesar dos avanços, os autos revelam tensões persistentes entre ANM, demandante de recursos para cumprir o acordo, e o Ministério da Economia, responsável pelas limitações orçamentárias. A autonomia financeira da agência foi um ponto de disputa, com a União muitas vezes contingenciando verbas que seriam destinadas à segurança de barragens.

Aqui, o processo estrutural desempenhou um papel vital de “desbloqueio institucional”⁴⁸. A existência do processo judicial e a vigilância do MPF e do Juízo serviram como alavanca para que a ANM conseguisse, junto ao governo central, a liberação de verbas e a autorização para concursos, algo que dificilmente obteria na via administrativa ordinária. Conforme observam Nóbrega, França e Casimiro, o diálogo institucional, provocado pelo processo, é capaz de superar a inércia administrativa⁴⁹.

A eficácia dessa abordagem ficou evidente quando, diante de atrasos injustificados, o MPF ameaçou requerer o bloqueio de verbas. O risco de uma intervenção mais drástica

⁴⁷ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29. p. 70-79, 2017, p. 17.

⁴⁸ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Colômbia: Dejusticia, 2010. p. 38-44.

⁴⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

incentivou a cooperação da União, demonstrando que, embora o modelo dialógico seja preferível, o *enforcement* judicial permanece necessário para garantir a plena execução dos compromissos assumidos.

Diante disso, confirma-se a tese de Arenhart de que o processo civil tradicional é insuficiente para lidar com litígios de interesse público complexo, vez que a flexibilização procedimental adotada – com a admissão de pedidos genéricos negociação do objeto litigioso e criação de instâncias de monitoramento – foi imprescindível para o êxito da demanda. Se o juízo tivesse adotado uma postura formalista, exigindo a definição exata de cada obrigação na inicial, a decisão seria provavelmente inexecutável. Trata-se de clara manifestação da ideia de experimentalismo democrático, proposta por Sabel e Simon⁵⁰, onde as soluções não são dadas a priori, mas construídas e ajustadas ao longo do tempo, através de um processo de aprendizado institucional. Logo, a ANM de 2025 é, indubitavelmente, uma instituição mais robusta e transparente do que o DNPM de 2015, e essa evolução é, em grande parte, resultado da pressão e do suporte fornecido pelo processo estrutural.

A análise da ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800⁵¹ permite concluir que o tratamento do caso como um litígio estrutural foi não apenas adequado, mas necessário. Nesse viés, a abordagem tradicional teria falhado em endereçar a complexidade das causas organizacionais que permitiram os desastres de Mariana e Brumadinho.

Entretanto, o fato de que apenas a intervenção judicial conseguiu destravar concursos, verbas e modernização tecnológica também revela a fragilidade das políticas públicas brasileiras. O risco de retrocesso continua presente, já que mudanças de governo, cortes orçamentários ou simples perda de prioridade política podem comprometer rapidamente tudo o que foi construído. Essa dependência cria um modelo de governança frágil, no qual a efetividade das políticas públicas torna-se refém da energia processual do Ministério Público e da disposição do Judiciário de manter o caso ativo.

Assim, permanece a fragilidade orçamentária das agências reguladoras e a dependência de uma vigilância constante do sistema de justiça para evitar retrocessos. O processo estrutural,

⁵⁰ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Harvard, v. 117, n. 4, 2004, p. 1067-1068

⁵¹ BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos nº 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

embora eficaz, não substitui a necessidade de uma administração pública proativa e responsável. Contudo, na ausência desta, ele se firma como a ferramenta mais eficaz do Estado de Direito para impor a correção de falhas estruturais e garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais da sociedade.

O caso examinado, portanto, confirma na prática a teoria dos processos estruturais no Brasil⁵² e demonstra que, quando bem conduzidos, esses processos são capazes de gerar transformações institucionais e sociais duradouras. Ainda assim, o processo estrutural deveria operar como um remédio de exceção, acionado para suprir as falhas persistentes de um sistema que não consegue, por seus próprios mecanismos, cumprir de maneira regular suas obrigações constitucionais.

Considerações finais

A partir do exposto ao longo deste artigo, restou comprovado que o contexto fático no ambiente de segurança das barragens de mineração carecia de modificações, principalmente após as tragédias ambientais ocorridas no Estado de Minas Gerais. Nesse contexto, para que essas modificações fossem efetivas e gerassem de fato impacto, a ação civil pública ajuizada necessitava ser tratada como um processo estrutural, com uma condução procedimental diversa daquela dada aos processos “comuns”.

A pretensão do autor de que o processo fosse tratado como estrutural somada as outras características anteriormente expostas, tais como a elaboração de um Plano de Reestruturação de instituições públicas, aliada a fase de monitoramento da implementação do acordo, permitem concluir que de fato, para além de um pedido contido na petição inicial, foi dado tratamento estrutural ao processo.

Porém, apesar de se entender que o tratamento como processo estrutural foi a melhor forma para efetivar a tutela pretendida, não se desconhece que os obstáculos à plena efetividade da demanda persistem, revelando as limitações naturais da intervenção judicial em políticas públicas complexas.

A análise da fase de cumprimento do acordo demonstrou que a autonomia da ANM

⁵² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020.

ainda se encontra vulnerável diante da dependência de repasses financeiros da União, gerando tensões institucionais e disputas orçamentárias que podem, eventualmente, comprometer a eficácia da fiscalização. Além disso, a incidência de fatores externos imprevisíveis e a própria morosidade burocrática inerente ao judiciário evidenciam que o processo estrutural, embora seja um instrumento potente de desbloqueio institucional, não substitui a necessidade de uma intervenção política administrativa constante para evitar rupturas na proteção de direitos fundamentais.

No entanto, apesar de suas limitações práticas, o caso em análise acabou por alterar de modo relevante o modelo institucional de atuação da ANM. Essa transformação institucional demonstra o potencial do processo estrutural para promover alterações sistêmicas e duradouras ao mesmo tempo em que aproxima o Poder Judiciário de sua função constitucional de atuar de maneira prospectiva na tutela efetiva de direitos fundamentais, como o direito à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, o estudo do caso impõe uma reflexão sobre a natureza dialética da intervenção judicial. Se, por um lado, o processo mostrou-se capaz de destravar reformas institucionais que não avançariam pela via administrativa ordinária, por outro, o fato de a reorganização da política de segurança de barragens ter dependido da força coercitiva do Judiciário e da atuação vigilante do Ministério Público evidencia um déficit relevante na capacidade de autorregulação da administração pública.

Ante todo o elencado, o grande legado da ACP das Barragens é justamente expor essa fragilidade sistêmica e reforçar a urgência de reformas administrativas que ampliem a autonomia e a capacidade de gestão das agências reguladoras, de modo a reduzir a dependência de intervenções judiciais continuadas para a concretização do dever constitucional de proteção.

Referências

ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia. **A consensualidade no STF**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/374798115/v1/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coords). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/1>. Acesso em: 29 nov. 2025.

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

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, p. 70-79, 2017.

BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.854.842, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020, DJe 04/06/2020.

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. 22.

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

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Colômbia:

Dejusticia, 2010.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Harvard, v. 117, n. 4, 2004.

SANDLER, Ross; SCHOENBROD, David. **Democracy by Decree: What Happens When Courts Run Government**. New Haven: Yale University Press, 2003.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. 201 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

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

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

ZANETI JR., Hermes. Uma proposta de modelo de pedido no processo estrutural. Alberto Bastos Balazeiro, *In*: ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (coords.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Thoth, 2024.

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 portadores 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 compartilhada 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