

Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: Requisitos de Legitimidade e de Eficiência e o Projeto de Lei nº 3/2025

Structural Processes in the Federal Supreme Court: Legitimacy and Efficiency Requirements and Bill nº 3/2025

Procedimiento Estructural en el Tribunal Supremo Federal: Requisitos de Legitimación y Eficiencia y Proyecto de Ley nº 3/2025

Carlos Alexandre de Azevedo Campos¹

Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) . Rio de Janeiro (RJ). Brasil

RESUMO: Este artigo tem por objeto de estudo os processos estruturais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, explorando ainda o recente Projeto de Lei nº 3/2025, que visa disciplinar esse complexo instrumento processual. Com a ascensão institucional desses processos no Supremo, questiona-se, na presente pesquisa, como assegurar a legitimidade e a eficiência das intervenções estruturais desse Tribunal, e se as regras do aludido projeto podem contribuir para esse propósito. Os objetivos são apresentar parâmetros de legitimidade e eficiência dos processos estruturais, verificar como esses podem ser observados pelo Supremo Tribunal Federal e avaliar a eventual contribuição de alguns dos dispositivos da lei que pode resultar do Projeto nº 3/2025. A ideia é a de examinar esses parâmetros e requisitos em paralelo à regulação pretendida no projeto de lei. A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica. As conclusões são a de o Projeto contemplar os requisitos essenciais para assegurar a legitimidade e a eficiência da intervenção judicial estrutural e que, até mesmo por isso, suas regras podem contribuir para uma melhor jurisdição estrutural do Supremo Tribunal Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Processos estruturais; Supremo Tribunal Federal; Legitimidade; Eficiência.

ABSTRACT: This article aims to study structural processes within the scope of the Federal Supreme Court, also exploring the recent Bill nº 3/2025, which aims to discipline this complex procedural instrument. With the institutional rise of these processes in the Supreme Court, the question in this research is how to ensure the legitimacy and efficiency of the structural interventions of this Court, and whether the rules of the aforementioned project can contribute to this purpose. The objectives are to present parameters of legitimacy and efficiency of structural processes, verify how these can be observed by the Federal Supreme Court and evaluate the possible contribution of some of the provisions of the law that may result from Project nº 3/2025. The idea is to examine these parameters and requirements in parallel to the regulation intended in the bill. The methodology used was the bibliographic review. The conclusion is that the Project covers the essential requirements to ensure the legitimacy and efficiency of structural judicial intervention and that, therefore, its rules can contribute to a better structural jurisdiction of the Federal Supreme Court.

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7685-0883>

KEYWORDS: Structural processes; Federal Supreme Court; Legitimacy; Efficiency.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo estudiar los procesos estructurales en el ámbito del Tribunal Supremo Federal, explorando también el reciente Proyecto de Ley nº 3/2025, que tiene como objetivo disciplinar esse complejo instrumento processal. Con el auge institucional de estos procesos en la Corte Suprema, la pregunta en esta investigación es cómo asegurar la legitimidad y eficiencia de las intervenciones estructurales de esta Corte, y si las reglas del mencionado proyecto pueden contribuir a este propósito. Los objetivos son presentar parámetros de legitimidad y eficiencia de los procesos estructurales, verificar cómo pueden ser observados por el Tribunal Supremo Federal y evaluar la posible contribución de algunas de las disposiciones de la ley que puede resultar del Proyecto nº 3/2025. La idea es examinar estos parámetros y requisitos em paralelo a la regulación prevista en el proyecto de ley. La metodología utilizada fue la revisión bibliográfica. La conclusión es que el Proyecto cubre los requisitos esenciales para asegurar la legitimidad y eficiencia de la intervención judicial estructural y que, por lo tanto, sus normas pueden contribuir a una mejor competencia estructural del Tribunal Supremo Federal.

PALABRAS CLAVE: Processos estructurales; Tribunal Supremo Federal; Legitimidad; Eficiencia.

1. Introdução

O tema dos processos ou ações estruturais não é novo no Direito Constitucional Comparado e a sua prática por cortes supremas ou constitucionais tem catalisado o interesse doutrinário em diferentes lugares. As ordens estruturais são comandos voltados a alcançar as mudanças institucionais que caracterizam a *public law litigation*. Não se trata apenas de determinar obrigações de fazer dirigidas às autoridades públicas para o cumprimento de prestações específicas. As *structural injunctions* voltam-se à reestruturação de instituições de governo que estão em mau funcionamento e às alterações sistêmicas necessárias a assegurar a tutela de direitos fundamentais, podendo alcançar medidas legislativas, administrativas, regulatórias e orçamentárias. São remédios transformativos: buscam reformas estruturais.²

No Brasil, o interesse pelos processos estruturais tem sido mais recente, inclusive na academia.³ No âmbito do Supremo Tribunal Federal, particularmente, surgiu com a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº

² As definições de *public law litigation* e de *structural injunctions* serão apresentadas no tópico seguinte.

³ Entre outros autores que foram pioneiros no tema no Brasil, destacam-se Jobim (2021), Arenhart (2021a; 2021b), Vitorelli (2021; 2024; 2025).

347 (relatoria do ministro Marco Aurélio) pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (2015). Na ação, foi requerido que o sistema penitenciário brasileiro fosse declarado um “estado de coisas inconstitucional”⁴, categoria formulada pela Corte Constitucional colombiana. Uma vez reconhecido o aludido estado de coisas, foi requerida uma série de tutelas estruturais, de interferência na criação e implementação de políticas públicas, em alocações orçamentárias e na interpretação e aplicação da ordem processual penal, tudo visando reduzir os gravíssimos problemas da superlotação dos presídios e das condições degradantes do encarceramento. A cautelar e o mérito já foram julgados, porém, as decisões do Tribunal não são o objeto do presente estudo.

Poucos anos após a propositura da ADPF nº 347, o tema dos processos estruturais entrou na agenda do Supremo. A partir de 2019, cresceu exponencialmente o número de ADPFs com pedidos de medidas estruturais, algumas manifestamente incabíveis, outras versando temas relevantes e com capacidade de sequência e de bons resultados. Medidas estruturais também foram objeto de *habeas corpus* coletivo. Relacionar essas ações e, muito menos, comentá-las, também não é objeto deste trabalho.⁵ Importa aqui afirmar que, nos últimos, pelo menos, cinco anos, assistimos à inequívoca e vertiginosa ascensão processual das medidas estruturais no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Duas consequências relevantes e de diferentes ordens decorreram desse quadro:

(i) mais do que nunca se faz importante debater parâmetros de legitimidade e de

⁴ Criado pela Corte Constitucional Colombiana, o estado de coisas inconstitucional pode ser definido “como a técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional” (Campos, 2019, p. 193-194). Como é fácil concluir, o estado de coisas inconstitucional anda lado a lado com as sentenças estruturais.

⁵ Para um resumo dessas ações estruturais no Supremo, acesse: JOTA. **STF atua em pelo menos 14 processos estruturais: entenda como funciona este tipo de ação**. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-atua-em-pelo-menos-11-processos-estruturais>. Acesso em: 17 nov.2025.

eficiência da atuação estrutural do Poder Judiciário em geral e do Supremo em particular no enfrentamento dos litígios estruturais; (ii) o Senado Federal criou comissão de especialistas para elaborar a regulamentação dos processos estruturais, o que culminou no Projeto de Lei nº 3/2025 (Senado Federal). Esses dois pontos são o objeto deste artigo, que pretende interconectá-los.

O início do julgamento da Cautelar na ADPF nº 347/DF instigou, imediatamente, o debate acadêmico sobre as condições de legitimidade e de eficiência da intervenção estrutural do Supremo. As objeções são especificações dos tradicionais discursos contra a prática ativista da jurisdição constitucional: riscos de subjetivismo e arbítrio judicial; ilegitimidade democrática e irresponsabilidade institucional de juízes e cortes; violação à separação de poderes; o fim das fronteiras entre Direito e Política; a incapacidade de uma intervenção judicial profunda produzir bons resultados em matéria de políticas públicas. São questionamentos importantes, que configuram o principal problema de pesquisa aqui enfrentado, mas que podem ser respondidos, segundo a perspectiva deste artigo, pelas técnicas dialógica, de respeito às capacidades institucionais dos atores envolvidos e de supervisão contínua das medidas ordenadas; técnicas essas observadas nas boas experiências comparadas dos processos estruturais. Responder a estes questionamentos é o primeiro objetivo deste trabalho.

O segundo objetivo envolve o aludido Projeto de Lei. Com a ascensão dos litígios estruturais, o Senado Federal instituiu a “Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil” (Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2024), que foi presidida pelo Subprocurador-Geral da República Augusto Aras, e teve como relator um importante especialista no tema, o professor e Desembargador Federal Edilson Vitorelli. A Comissão ainda foi composta por diversas autoridades e acadêmicos de escol. O resultado foi a formulação do Projeto de Lei nº 3, de 2005, que “disciplina o processo estrutural”. O projeto, na verdade, não versou diretamente os processos estruturais no Supremo, e sim os litígios estruturais enfrentados mediante ações civis públicas que tramitam nos juízos e tribunais estaduais

e federais do país. Contudo, há cláusulas (artigos 14, *caput*, e 15, inciso III) que permitem a interpretação pela aplicação subsidiária às ADPFs e *habeas corpus* no Supremo que tenham por objeto litígios estruturais.

Ante tal quadro, o presente artigo pretende responder se as regras, constantes da eventual lei que possa surgir desse projeto, são capazes de contribuir para a legitimidade e a eficiência das intervenções estruturais do Supremo. A conclusão é positiva, inclusive otimista. O projeto contempla regras claras, bem elaboradas, sobre a excepcionalidade da intervenção estrutural, o necessário caráter dialógico desses processos, o dever de respeito à capacidade institucional dos outros poderes, o manejo de ordens flexíveis, a importância do monitoramento e do uso das audiências públicas, mormente com o auxílio de experts sobre os temas envolvidos. Aprovada a lei e sendo seguidas as regras ora estabelecidas, o Supremo, com respaldo no Direito Positivo, poderá exercer papel legítimo e eficiente no enfrentamento dos principais casos de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais. É o que, ao final, defende este artigo.

O texto tem a seguinte divisão: para além desta **(1)** Introdução, apresento, no próximo item, **(2)** as origens e características dos processos estruturais; depois, descrevo, **(3)** sob lentes comparadas, casos paradigmáticos de litígios estruturais e como relevantes cortes supremas e constitucionais conduziram as soluções complexas. Na sequência, abordo, sempre tendo as regras do PL nº 3/2025 em perspectiva, os problemas de **(4)** legitimidade e **(5)** eficiência da intervenção estrutural. Então **(6)**, considerações finais.

2. Gênese e características dos litígios e processos estruturais

Em uma primeira aproximação, pode-se dizer que a figura do litígio estrutural é caracterizada por alcançar número amplo de pessoas, várias entidades e por implicar ordens de execução complexa dirigidas a modificar instituições governamentais em mau

funcionamento. São demandas próprias de *public law litigation*.⁶ Segundo o estudo clássico do professor Abram Chayes (1976), *public law litigation* corresponde às demandas nas quais juízes e cortes não são chamados a resolver disputas entre indivíduos conforme princípios de direito privado, e sim para lidar com reivindicações em face do estado e de organizações/instituições, que podem ser deduzidas das leis e dos preceitos constitucionais, sobre mudanças sociais e institucionais em larga escala, programas e políticas públicas.

Para esse autor (1976), a natureza do litígio de interesse público exige uma nova forma de pensar sobre a atuação judicial. O foco não seria a execução tradicional de direitos particulares, mas a melhoria da perspectiva das políticas públicas do estado, em favor de um conjunto de grupos e indivíduos interessados, para o futuro dos direitos envolvidos. Juízes passariam a participar da confecção e implementação dessas políticas. De acordo com Chayes (1982, p. 4), “como resultado da natureza do litígio de interesse público, cortes são, inevitavelmente, lançadas a um papel afirmativo, político – ativista, se assim entender-se importante dizer –, um papel que contrasta com a postura judicial passiva que aprendemos a esperar”. Apesar das credenciais antidemocráticas de tal atuação, para o autor, o alcance de bons resultados justificaria essa mudança importante de comportamento.

O litígio estrutural vincula juízes e cortes a adotarem remédios transformativos no bojo dos denominados processos estruturais, as *structural injunctions*.⁷ Como pioneiramente ensinado por Owen Fiss (1979, p. 2), o “processo estrutural é aquele em que um juiz, confrontando burocracias estatais com valores de dimensão

⁶ “Processos de interesse público (*public law litigation*) são demandas nas quais se pretende efetivar um direito que está sendo negado pelo Estado, não apenas para a parte que está no processo, mas para toda a sociedade de potenciais destinatários daquela prestação” (Vitorelli, p. 588).

⁷ “O nome de *structural injunctions* reflete o fato que cortes em certos casos têm realizado supervisão sobre políticas e práticas institucionais onde violações constitucionais ocorrem nessas instituições. *Structural injunctions* são um fenômeno moderno nascido da necessidade de desenvolvimentos no direito constitucional onde a Suprema Corte tem identificado direitos substantivos cuja execução requer significativa supervisão judicial” (Tabb; Janutis, 2013, p. 108).

constitucional, empreende reestruturar a organização para eliminar ameaças, contra esses valores, reveladas por arranjos institucionais do momento”. Dando o sentido reformista à intervenção judicial estrutural, para Owen Fiss:

Adjudicação é o processo social que habilita juízes a dar significado a valores públicos. Reforma estrutural – a matéria deste ensaio – é um tipo de adjudicação, distinta pelo caráter constitucional dos valores públicos e, ainda mais importante, pelo fato de envolver um encontro entre o judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar significado a nossos valores constitucionais na operação dessas organizações. Reforma estrutural reconhece verdadeiramente o caráter burocrático do estado moderno, adaptando formas processuais tradicionais à nova realidade social.

[...]

Reforma estrutural tem como premissa a noção que a operação de organizações de larga escala, e não apenas indivíduos atuando além ou dentro dessas organizações, afeta a qualidade de nossa vida social de importantes formas. Tem também como premissa a crença que nossos valores constitucionais não podem ser completamente assegurados sem mudanças básicas nas estruturas dessas organizações.

A *injunction* é o meio por meio do qual essas diretivas reconstrutivas são transmitidas. (Fiss, 2003, p. 3)

Com efeito, foi o professor Owen Fiss que cunhou o termo “*structural injunctions*”. Primeiramente, o autor (Fiss, 1978) criticou as práticas tradicionais de escolha do remédio judicial apropriado aos casos concretos, acusando o erro de não se levarem em conta, para tal seleção, a natureza e a justiça dos direitos e das pretensões substantivas subjacentes. Para Fiss (1978, p. 6), não há espaço para uma hierarquia *a priori* entre os instrumentos decisórios, devendo a “avaliação ser feita considerados o contexto específico de vantagens e desvantagens de cada medida judicial” e o “sistema de alocação de poder implicado”. Em determinadas situações, adverte, ordens preventivas ou reparatórias não são capazes de remediar o quadro de violação de direitos, havendo necessidade de mudanças institucionais, de remédios ajustados aos fins transformativos.

Baseado na experiência dos litígios dos anos 50 e 60 em torno dos direitos civis nos Estados Unidos,⁸ notadamente das questões raciais, Owen Fiss propôs uma nova

⁸ “O destino das *structural injunctions* também tem estado atrelado ao do movimento dos direitos civis”.

categorização de *injunctions*, apresentando a figura da *structural injunction*:

Há tempos, o Direito tem abraçado um pluralismo em relação às *injunctions*, aceitando a ideia de existirem categorias ou espécies de injunções. Mas para a maior parte, a diversidade tem sido muito limitada – satisfeita em distinguir *injunctions* interlocutórias e definitivas, ou ainda mandatórias ou proibitórias. Eu gostaria de expandir a classificação e apresentar três novas categorias: a injunção preventiva, que busca proibir alguns atos específicos ou série de atos de ocorrerem no futuro; a injunção reparatória, que obriga o réu a engajar em um curso de ação que busque corrigir os efeitos de um passado errado; e a injunção estrutural, que procura efetuar a reorganização de uma instituição social existente. (Fiss, 1978, p. 7)

A tutela estrutural revela-se, portanto, singular, original, diferenciada em relação às categorias tradicionais, preventivas e reparatórias. Em litígios como o dos direitos civis nos Estados Unidos, tutelas preventivas e reparatórias se mostravam insuficientes porque a inconstitucionalidade estava nas próprias instituições públicas.⁹ “O erro constitucional é a própria estrutura” estatal (Fiss, 1978, p. 11), de modo que, sem a reorganização das instituições envolvidas, não seria possível impedir a perpetuação de violações de direitos. De acordo com Owem Fiss (1978, p. 11), a adequação da tutela estrutural pressupõe “julgamento de o arranjo institucional existente ser ilegal, ser um erro atual, e que continuará a ser, exceto se corrigido”; a reorganização deve ser “designada a levar a estrutura [governamental] para dentro dos limites constitucionais”.

Essa forma estrutural da tutela seria não só necessária, mas a única adequada a modificar esse arranjo e a tornar as instituições compatíveis com os valores e comandos da constituição. Isso ficou claro desde a sua certidão de nascimento – desde a sua gênese. O ponto de partida para o estudo dos remédios estruturais foi o esforço da

(Fiss, 1993, p. 965)

⁹ “[...] uma injunção estrutural é uma ordem que dita como e quando agentes do governo devem mudar seu comportamento e de que forma estar em conformidade com as exigências constitucionais do estado. [...] Nesta espécie de litígio, o juiz se empenha em reformar instituições ao dirigir agentes políticos em relação a quais ações eles devem realizar para erradicar condições inconstitucionais e, além do mais, o juiz tipicamente engaja-se em supervisão contínua dos esforços de cumprimento por esses oficiais”. (Hirsch, 2007, p. 18-19)

Suprema Corte norte-americana para implementar *Brown I*¹⁰ mediante *Brown II*.¹¹ A decisão, voltada a superar a segregação racial nas escolas do Sul, possuía duas dimensões: uma ampla proibição de discriminar com base na raça; e outra, de natureza estrutural, visando transformar o sistema escolar dual (negros e brancos separados) em um sistema escolar unitário, não racial. Para concretizar ambas as dimensões, a Corte teve que proferir novas decisões, próprias de implementação. *Brown I* não havia sido suficiente.

Em *Brown II*, buscando formas eficazes de implementar o que assentado em *Brown I*, a Corte reconheceu prioridade aos conselhos educacionais locais para formular e concretizar planos e programas necessários às transformações ordenadas, direcionando às cortes distritais o papel de monitorar a boa-fé desses conselhos em realizar tais tarefas. Consta no voto de Earl Warren que as cortes deveriam agir segundo “princípios de equidade” e com “flexibilidade prática”, e que a integração deveria ocorrer *with all deliberate speed*, o que significou, na prática, tão rápido quanto fosse desejável aos estados.

Apesar de ter afirmado a inconstitucionalidade da segregação racial no ensino público, a Suprema Corte optou por não determinar o seu fim de imediato ante as prováveis reações negativas dos estados do Sul. Escolheu que a implementação se desse aos poucos e sob a supervisão contínua das cortes distritais. No entanto, em razão da extrema vagueza da decisão, os conselhos escolares locais descumpriram em boa parte os comandos. O resultado foi a manutenção, durante a primeira década de *Brown*, do *status quo* em desfavor das crianças negras.

¹⁰ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347, U.S. 483 (1954). *Brown* talvez seja a mais importante decisão da história da Suprema Corte. Superando a teoria da constitucionalidade da segregação racial estabelecida em *Plessy (separate but equal)*, de 1896, a Suprema Corte afirmou a inconstitucionalidade da segregação racial no ensino público como violação à cláusula da *equal protection clause*. A implementação da decisão tornou-se difícil ante a resistência de muitos estados sulistas nos quais a segregação racial era parte da vida política e social.

¹¹ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349, U.S. 294 (1955). “As *structural injunctions* começaram com os casos do fim da segregação nas escolas seguindo a segunda decisão da Suprema Corte em *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349, U.S. 294 (1955)” (Tabb; Janutis, 2013, p. 109).

Na década seguinte, a Suprema Corte e as cortes distritais compreenderam que, para o fim da segregação racial nas escolas, elas deveriam ter uma postura mais ativa voltada à reestruturação propriamente dita do sistema de ensino público. Na realidade, chegou-se ao ponto de a resistência por parte dos conselhos educacionais locais implicar a necessidade de as cortes passarem a formular diretamente os planos, sendo mais precisas sobre os passos a serem tomados para a reforma estrutural. E assim ocorreu. Com efeito, sem apelar para tal ativismo de *Brown II*, *Brown I* nunca teria saído do papel.

Portanto, ante a reiterada omissão dos conselhos locais e as falhas legislativas, as cortes distritais, com relativa discricionariedade, sob o comando da Suprema Corte, passaram a determinar medidas mais específicas e a supervisionar efetivamente o seu cumprimento. Embora deixando margens de escolhas técnicas aos conselhos locais, as cortes modularam suas *structural injunctions* de forma a não mais permitir a pura e simples desobediência. A legitimidade da atuação judicial derivou da necessidade do agir: “Legitimidade foi equiparada à necessidade, e procedimento tornou-se dependente da substância” (Fiss, 2003, p. 4). Através das ordens estruturais, as cortes transmitiram diretivas reconstrutivas para o processo de transformação total das instituições envolvidas. Surgiu assim uma nova perspectiva de se “olhar a relação entre direitos e remédios” (Fiss, 1978, p. 3).

O papel destacado das cortes distritais, com a adoção das medidas concretas de transformação do cenário de segregação racial nas escolas, faz com que autores como Edilson Vitorelli não reconheçam *Brown* como exemplo de processo estrutural. Para esse autor, “foi a sua implementação que, em algumas localidades e por iniciativa dos juízes locais, adquiriu, gradativamente, essa característica” (2021, p. 76). Marco Félix Jobim discorda de Vitorelli ao afirmar que o voto em *Brown II* revela que a Suprema Corte deu diretrizes e expôs condições que as cortes inferiores deveriam observar para a implementação “*with all deliberate speed*” de *Brown I* (2021, p. 112-113). Penso que a rejeição de Vitorelli não pode prosperar.

Com efeito, foi mediante *Brown I e II* que a Suprema Corte determinou a tomada de decisões transformativas e de supervisionamento voltadas à dessegregação racial nas escolas, delegando-as, no entanto, por razões práticas, às cortes locais. A implementação por cortes locais decorreu, portanto, da necessidade da delegação em favor da melhor eficiência. O método escolhido pela Suprema Corte não pode retirar de *Brown* a maternidade dos processos estruturais. Ao contrário, as dificuldades enfrentadas e a necessidade de atuação coordenada de diferentes órgãos do Judiciário, todos sob a supervisão da Suprema Corte, apenas escancaram a característica de complexidade própria dos litígios estruturais.

Seja como for, a lição aprendida desses eventos foi a de não poder prevalecer uma concepção apriorística dos remédios adequados para violação de direitos fundamentais. Não cabe essa escolha a partir pura e simplesmente de proposições gerais. A seleção deve ser feita a partir da apreciação das vantagens técnicas de cada remédio e de um julgamento à luz da postulação de direitos subjacentes e dos obstáculos em cada caso concreto. Os direitos e a gravidade do conflito devem influir no estabelecimento dos limites da alocação de poder própria de cada remédio – trata-se de desafiar a errônea prática de pensar o procedimento independentemente da substância, o que significa desafiar concepções ortodoxas de separação de poderes que colocam a autoridade como precedente aos direitos. A depender do quadro e da urgência em transformá-lo, a tutela estrutural se mostra não apenas um remédio adequado, mas o único remédio adequado. Pensar diferente favorece a existência de “direitos sem remédios” (Fiss, 1978, 91). Digamos serem esses os eventos que delimitaram os fundamentos ontológicos dos processos estruturais.

Essas características ontológicas foram recepcionadas, muito mais recentemente, pela mais autorizada doutrina nacional sobre o tema.¹² O já citado Edilson Vitorelli (2024, p. 256-257) expõe que os litígios estruturais são “de elevada

¹² Jobim (2021), Arenhart (2021a; 2021b), Vitorelli (2021; 2024; 2025).

complexidade e conflituosidade”,¹³ de forma que os processos estruturais “visam transformar concretamente uma realidade complexa, multifacetada e em constante transformação”. Esclarece esse autor:

Processos estruturais, por sua vez, são aqueles que buscam 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, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Esse plano pode não ser um documento único, mas sim um conjunto de decisões, acordos e medidas que vão se somando, progressivamente. (Vitorelli, 2024, p. 258)

Eduardo de Sousa Dantas (2019, p. 68), no mesmo sentido, diz que os processos estruturais são formulados para “corrigir falhas estruturais que violam, de forma direta e imediata, os direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, exigindo a adoção de soluções complexas que não podem ser estabelecidas unilateralmente pelos juízes”. Essas perspectivas, festivamente, se fazem presentes no Projeto de Lei nº 3/2025. No seu artigo 1º, §1º, tem-se definido que “os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo”, e que possuem as seguintes características: 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. Desde o seu primeiro artigo, o projeto revela-se de acordo com a realidade histórica dos litígios estruturais.

3. Casos paradigmáticos de Direito Comparado

Assentadas as origens e características dos processos estruturais, tem-se como

¹³ “Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo” (Vitorelli, 2024, p. 257).

valiosa a análise de casos paradigmáticos e históricos. Para além dos litígios nos Estados Unidos, nos últimos anos, a prática de proferir sentenças estruturais também tem sido adotada por cortes do Sul Global. Destaque inicial para a Corte Constitucional da Colômbia e ao mais do que paradigmático caso do deslocamento forçado de pessoas em decorrência do contexto de violência. O processo estrutural colombiano, decidido na *Sentencia T – 025*, de 2004¹⁴, é o mais importante do gênero a ser citado. O deslocamento interno forçado de pessoas é um fenômeno típico de países mergulhados em violência, como é o caso da Colômbia. As pessoas são forçadas a migrar dentro do território colombiano, obrigadas a abandonar seus lares e suas atividades econômicas porque as ações violentas de grupos como as FARC ameaçam suas vidas, a integridade física das famílias, não havendo segurança ou liberdade nesses contextos. Todavia, a sociedade civil e as autoridades públicas colombianas, por muitos anos, simplesmente ignoraram as condições às quais se submetiam essas pessoas durante e depois dos deslocamentos.

Na *Sentencia T – 025*, de 2004, a Corte examinou, de uma vez, 108 pedidos de tutelas formulados por 1.150 núcleos familiares deslocados. A maior parte dessa população era composta por mulheres cabeças de família, menores, minorias étnicas e idosos. Essas pessoas não gozavam dos direitos à moradia, saúde, educação e trabalho. A Corte concluiu estarem presentes os principais fatores que caracterizam o estado de coisas inconstitucional e formulou remédios não só em favor dos que pleitearam as tutelas, senão também das outras pessoas que se encontravam na mesma situação. Formulou remédios estruturais.

Acusando a precária capacidade institucional dos outros poderes para o desenvolvimento, implementação e coordenação das políticas públicas necessárias, e sem exercer diretamente as competências desses poderes, a Corte Constitucional: declarou o estado de coisas inconstitucional; exigiu atenção orçamentária especial ao

¹⁴ *Sentencia T – 025*, de 22/1/2004.

problema; determinou fossem formuladas novas políticas públicas, leis e um marco regulatório eficiente para proteger, para além dos direitos individuais dos demandantes, a dimensão objetiva dos direitos envolvidos. As ordens foram flexíveis e dirigidas a um número elevado de autoridades públicas, e surtiram bons efeitos práticos porque a Corte dialogou com os outros poderes e a sociedade sobre a adequação das medidas durante a fase de implementação. A manutenção da jurisdição sobre o caso fez toda a diferença.

A Corte Constitucional manteve sua jurisdição com pretensão de monitorar a implementação de suas ordens estruturais, controlando as respostas e reações dos poderes políticos, até que tenham sido eliminadas as causas que geraram a intervenção. É o monitoramento com vista à superação das inconstitucionalidades. As audiências foram abertas ao público, celebradas na sede da Corte em Bogotá, e contaram com a participação dos diversos atores públicos e privados (movimentos sociais) envolvidos e interessados. Outro mecanismo de monitoramento, de extrema relevância, foi a expedição de “decisões de sequência”, chamadas de *autos*. Entre 2004 e 2014, foram 289 *autos* voltados ao monitoramento da implementação das ordens estruturais. Depois de tanto tempo de monitoramento e correção de rumos na implementação das ordens estruturais originais, em 2015 cogitou-se da possibilidade de declarar-se superado o estado de coisas inconstitucional.

Ordens flexíveis e a postura de monitoramento foram a chave do sucesso no caso do deslocamento forçado. A Corte interveio na confecção de políticas públicas, dirigindo ordens à ampla estrutura de poderes e órgãos envolvidos, sem, contudo, fixar os detalhes do plano de ação. A Corte versou os procedimentos e as autoridades competentes para atuar em favor da superação do estado de coisas inconstitucional, nada dispondo sobre o conteúdo das políticas, mas vindo a acompanhar durante vários anos a realização concreta dessas. A Corte convocou audiências públicas periódicas, com a participação de atores estatais e sociais, para discutir a elaboração e a implementação das novas políticas públicas. Em síntese, a Corte criou “espaços de

deliberação e formas alternativas, inovadoras e potencialmente democratizantes, de aplicação judicial dos direitos constitucionais” (Gravito; Franco, 2010, p. 15).

Há também registros de interessantes experiências nas cortes da Índia e da Argentina. Na Índia, a ferramenta tem sido utilizada em larga escala, com destaque para as medidas voltadas a redimensionar as políticas de combate à fome. A experiência indiana é espetacular porque mostra ao mundo que, mesmo na ausência de arranjos institucionais relevantes, a própria corte suprema ou constitucional pode estabelecer-se como agente de mudanças sociais. O acesso direto e facilitado à jurisdição constitucional da Suprema Corte indiana não decorre do esquema constitucional em si, mas, na falta desse, foi elaborado pela própria jurisprudência da Corte ante o déficit institucional vigente, viabilizando a si mesma o papel de enfrentar os poderes políticos em favor de diferentes grupos desprotegidos e minoritários, como os cidadãos indianos mais pobres, crianças, mulheres e homossexuais.

A estratégia foi a instituição da denominada *Public Interest Litigation* (PIL), prática por meio da qual a Suprema Corte minimizou exigências de legitimidade processual ativa para assegurar um acesso amplíssimo à sua jurisdição quando envolvidos casos de violação a direitos fundamentais e de justiça social, admitindo não só petições individuais em defesa própria, mas também de organizações da sociedade civil e de defesa dos direitos humanos em favor de terceiros, máxime dos mais pobres. A Índia tem uma população estimada em quase 1,5 bilhões, da qual enorme parte vive abaixo da linha da pobreza, sendo marcante o imenso grau de desigualdade social e econômica. Essa grande parcela pobre da sociedade não possui recursos para litigar nas cortes e estaria fora do alcance da proteção judicial se não fosse a formulação da PIL pela Suprema Corte.

Com a PIL, não importa se o peticionante é a parte cujo direito foi violado ou se pertence à classe de pessoas prejudicadas, ou seja, não há o requisito do interesse próprio para o acesso à Corte. Qualquer cidadão ou organização da sociedade civil,

mesmo por meio de cartas,¹⁵ pode levar à Suprema Corte casos de violação de direitos fundamentais em favor de grupos pobres e marginalizados. Importa apenas estar presente a necessidade de proteção de direitos constitucionais e de promoção de justiça social. A Suprema Corte da Índia, aos poucos, tornou-se um dos atores do processo colaborativo de justiça social que ainda envolve os próprios requerentes, movimentos sociais e os poderes políticos. Exemplo paradigmático dessa postura foi o das decisões estruturais voltadas a assegurar o direito à alimentação aos indianos mais pobres e que sofrem de fome sistemática.

No paradigmático caso de 2001, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others* (PUCL), um típico caso de PIL, a Suprema Corte da Índia realizou a sua mais espetacular atuação em favor dos direitos humanos, e o fez por meio de decisões estruturais seguidas de monitoramento. A ONG *People's Union for Civil Liberties* havia desafiado a política nacional de distribuição de grãos, alegando falhas nas políticas públicas distributivas que implicavam violação ao direito fundamental de as pessoas não sofrerem por fome. A entidade acusava o governo de priorizar a estocagem dos grãos com o fim de exportação em detrimento do combate ao gravíssimo problema nacional da fome.

A Suprema Corte da Índia declarou a inconstitucionalidade dos atos de governo e determinou fossem elaboradas novas políticas públicas de distribuição de grãos às famílias pobres e programas de fornecimento de refeições aos trabalhadores e às crianças nas escolas, o que implicou o gasto de milhões de dólares e mudanças nas dotações orçamentárias. Para monitorar os resultados, a Corte criou, em 2002, uma Comissão específica cujos membros nomearam conselheiros locais com a tarefa de acompanhar o andamento das medidas em cada estado do país. O papel da Comissão foi o de reunir informações e relatá-las à Suprema Corte, impactando nas ordens interlocutórias da Corte, gradualmente mais detalhadas, dirigidas a reajustes dos

¹⁵ Cf. *People's Union for Democratic Rights v. Union of India* 3 S.C. 235 (1982).

desenhos das políticas de governo.

As medidas estruturais da Suprema Corte da Índia culminaram, em 2013, com a promulgação de uma nova legislação sobre a matéria, a *National Food Security Act*, que, segundo seus próprios termos, visa prover “comida e segurança nutricional nos ciclos da vida humana, assegurando acesso à adequada quantidade e qualidade de comida a preços acessíveis para que as pessoas possam viver com dignidade” (Suprema Corte da Índia, 2013). Não restam dúvidas entre os que se debruçaram sobre o tema naquele país: não fossem as medidas estruturais da Suprema Corte e seu esquema de monitorar a implementação dessas medidas, o governo não teria tido o incentivo necessário e suficiente para mudar o cenário legal e avançar novas políticas de combate à fome.

Também na Argentina, há casos importantes em que cortes atuaram em litígios estruturais e experimentaram mecanismos públicos para monitorar a implementação de decisões transformativas. Bons exemplos são *Verbitsky*, sobre a superlotação carcerária, e *Riachuelo*, sobre degradação ambiental. Todavia, o caso mais paradigmático é o *Mendoza*, julgado pela Suprema Corte e no qual envolvidos problemas de direito à saúde decorrentes da degradação ambiental na bacia do rio *Riachuelo* (também conhecido como *Matanza-Riachuelo*). O caso teve início em dezembro de 2004, foi sentenciado em 2008 e marca, na Suprema Corte da Argentina, “um estilo de judicialização cooperativa que propõe uma variedade idiossincrática de litígio de estilo experimental [...], centrada não só na promoção do diálogo, mas também na transformação da dimensão institucional dos direitos [...]” (Bergallo, 2014, p. 248).

Na bacia do rio *Matanza-Riachuelo*, situado na cidade de Buenos Aires e em outras cidades vizinhas, atividades industriais diversas foram desenvolvidas ao longo dos anos; além disso, instalaram-se bairros de operários com assentamentos precários. A falta de tratamento da água, o crescimento populacional desenfreado, somados ao grande índice de contaminação industrial resultaram em uma combinação que fez da região uma das dez áreas mais poluídas do mundo no começo do século XXI. O desastre ambiental, com sérias repercussões negativas nas

condições de saúde da população, não recebeu atenção dos poderes públicos. Bloqueios políticos e institucionais mantiveram a execução de programas de recuperação em estado falimentar. Não havia sequer um diagnóstico seguro da situação, quanto mais um plano de saneamento tecnicamente capaz de solucionar os graves problemas.

No ano de 2002, mais de 3.500 fábricas operavam na área sem infraestrutura adequada para o manejo dos resíduos despejados diretamente no rio ou acumulados em depósitos ao ar livre. Cerca de 3 milhões e meio de pessoas habitavam a bacia e 55% dessas enfrentavam condições socioambientais extraordinariamente degradadas. Para a população em situação mais vulnerável, a deterioração do habitat incluía também a ausência de infraestrutura para cobrir necessidades básicas como moradia, saúde e educação (Bergallo, 2014). Portanto, vinculada à questão ambiental, enfrentava-se um sério problema social, especialmente, no campo da saúde pública. O quadro de violação sistemática e generalizada de direitos básicos e de falhas estruturais resultou em uma grande mobilização popular que acabou por institucionalizar suas demandas na Suprema Corte.

Em 20 de dezembro de 2004, um grupo de moradores e trabalhadores da região demandou na Suprema Corte pedidos de indenização por danos individuais e coletivos e medidas preventivas e restaurativas contra quarenta e quatro empresas instaladas na bacia, e os governos federal, locais e da província de Buenos Aires. Como fundamentação, alegou violações aos direitos à saúde e ao meio ambiente sadio. Em junho de 2006, a Suprema Corte, na primeira decisão, ordenou que as empresas demandadas apresentassem estudos sobre os impactos ambientais de suas atividades, assim como instou a todos os níveis de governo e ao Conselho Federal de Meio Ambiente que produzissem um plano ambiental conjunto para cumprir com as regras da Lei Geral do Meio Ambiente (LGA).

A Corte deu um prazo exíguo e determinou que as respostas fossem apresentadas em uma audiência a ocorrer no mês seguinte. Houve ampla divulgação midiática da

decisão, implicando o ingresso de diversos atores sociais e terceiros interessados no litígio, que compuseram o chamado *Cuerpo Colegiado*. O plano de recuperação ambiental foi apresentado (PAMR) e submetido a um escrutínio contínuo voltado ao seu aperfeiçoamento durante a instrução processual. Em agosto de 2008, a Suprema Corte ditou a sentença. Assentando a situação fática manifestamente inconstitucional e a necessidade urgente de iniciativas políticas, institucionais e sociais para remediar o quadro de violação de direitos, ordenou:

(i) o cumprimento do PAMR pelo Estado, com a limpeza dos depósitos e da bacia do Riachuelo, a expansão da rede de abastecimento de água potável e de saneamento e a construção de um sistema de drenagem;

(ii) a formulação de um plano complementar e de emergência sanitária para atender a situação atual;

(iii) a produção de informes periódicos sobre o avanço do cumprimento dos planos, a serem entregues a cada três meses, devendo ser reportadas as mudanças nas condições da água e do ar na bacia do rio, assim como outras informações ambientais, inclusive sobre o remanejamento de indústrias poluentes que não mais poderiam seguir operando na região;

(iv) a implementação e o monitoramento da decisão por meio do judiciário federal local, que teria amplos poderes para emitir decisões interlocutórias dirigidas a assegurar a efetividade das decisões;

(v) a ampla participação e acompanhamento da sociedade civil na fase de implementação da decisão por meio da Defensoria e do *Cuerpo Colegiado*, assim como a intervenção da Auditoria Geral da Nação (AGN) para monitoramento dos aspectos orçamentários dos planos de recuperação.

Nos quatro anos que seguiram à decisão, o juízo federal responsável ditou mais de cem decisões interlocutórias, nas quais impôs multas e ordenou despejos, inspeções, deslocamentos, a produção de informações e a celebração de inúmeras audiências. Destacou a deficiência das agências do governo encarregadas de

implementação dos planos e a necessidade do reforço institucional e orçamentário desses órgãos, e chegou a utilizar forças policiais e militares para assegurar o cumprimento de suas ordens. A Suprema Corte acompanhou as ações do juízo federal, apoiou suas demandas de produção de dados, realizou visitas de campo e celebrou audiências de acompanhamento. Os resultados foram positivos.

Pois bem. Quais as lições que esses casos paradigmáticos nos oferecem? E qual a relação dessas lições com o PL nº 3/2025? Em primeiro lugar, as sentenças estruturantes descritas possuem a forma originária preconizada por Owen Fiss: não contêm medidas compensatórias, focadas em reparar o passado de violações, e sim em transformar as instituições em mau funcionamento, fazendo cessar violações atuais e massivas de direitos. Em segundo lugar, mediante diálogo com os atores institucionais envolvidos, a intervenção é centrada na promoção das capacidades institucionais desses, de forma a oferecer soluções mais democráticas e eficientes. As técnicas utilizadas foram as relativas às ordens flexíveis, à abertura do procedimento à ampla participação da sociedade civil e – destaca-se – ao monitoramento contínuo com o auxílio de experts e dos setores sociais envolvidos.

Como pode ser confirmado nas fundamentações das sentenças estruturais proferidas nos Estados Unidos, na Índia, na Argentina, na Colômbia, os processos estruturais são encarados como ferramentas legítimas, porém, a serem utilizadas apenas em casos excepcionais, quando indispensáveis para remediar complexos quadros de violação de direitos humanos decorrentes do mau funcionamento de amplas estruturas governamentais.¹⁶ Revelam que essas medidas interventivas dialógicas habitam o marco do constitucionalismo cooperativo, que singulariza a separação de poderes no Estado social e democrático do século XXI. Ante a omissão, deficiência e falhas do Executivo e do Legislativo na confecção e implementação de políticas públicas

¹⁶ “A sentença estrutural é uma resposta à inadequação de remédios tradicionais em responder a violações sistêmicas de uma natureza organizacional complexa” (Mbazira;li.kb, 2008, p. 5).

adequadas, chega a ser aconselhável que o Poder Judiciário tome medidas estruturais para superar esses bloqueios políticos e institucionais, sem que, necessariamente, assumam diretamente essas funções burocráticas. Esse é o papel fundamental dos processos estruturais que pode ser apreendido pelas experiências analisadas.

Quanto ao PL nº 3/2025, e como será mais detalhadamente debatido nos tópicos seguintes, o seu texto assimila as principais virtudes dos processos estruturais bem-sucedidos acima descritos. Virtudes democráticas e de eficiência. Assimila as técnicas indispensáveis à intervenção judicial estrutural legítima e eficiente, democrática, que dialoga e catalisa a capacidade institucional dos demais atores envolvidos. Com efeito, o PL contempla o objetivo de reestruturar instituições ou organizações em mau funcionamento mediante ordens flexíveis, dialógicas, cujo cumprimento é marcado pelo monitoramento mediante audiências públicas com auxílio de experts. Compromisso equilibrado com a efetividade dos direitos fundamentais, com o diálogo entre os poderes e com a sociedade civil e o respeito às capacidades institucionais de cada qual são marcas do projeto de lei. Busco justificar melhor esse argumento nos tópicos seguintes.

4. Requisitos de legitimidade e o PL nº 3/2025

As críticas feitas ao exercício da intervenção estrutural pelo Poder Judiciário em geral e, particularmente, por cortes constitucionais ou supremas, possuem, basicamente, duas vertentes: (i) a primeira acusa a falta de legitimidade democrática da atuação de juízes não escolhidos pelo voto popular, irresponsáveis perante o eleitorado; (ii) a segunda envolve aspectos técnicos relacionados à acusação de falta de capacidade institucional dos juízes para decidirem sobre certas matérias como políticas públicas. A primeira ordem de objeções será abordada neste tópico; a segunda, no próximo.

A adoção de remédios estruturais revela, sem dúvida, um ativismo judicial de dimensão predominantemente estrutural. Isso não significa, todavia, que seja aprioristicamente ilegítimo. Sem embargo, o ativismo judicial estrutural, presente nas sentenças estruturais, pode ser considerado legítimo se permitir ou catalisar o diálogo

entre os poderes e destes com a sociedade em torno das transformações institucionais e sociais necessárias. Assim, ao lado de se assegurar a efetividade dos direitos fundamentais contra as falhas estruturais, devem ser elaboradas bases normativas que favoreçam a atuação conjunta dos três poderes em torno desses propósitos. Há a necessidade de incentivos judiciais à atuação legislativa e administrativa, sendo reservados espaços de decisão aos poderes políticos mesmo nesses casos. As cortes não atuam sozinhas; não há supremacia judicial.

No mais, a intervenção judicial estrutural pode ter o efeito de incluir novos atores sociais no debate sobre a violação massiva de direitos fundamentais, em vez de excluir a participação popular nas decisões fundamentais. Decisões estruturais, como a citada *Sentencia T – 025*, de 2004, da Corte Constitucional colombiana, podem ter efeitos diretos e indiretos de incluir movimentos e associações de defesa de direitos, que não conseguem alcançar a arena legislativa, nas discussões sobre os temas políticos e sociais essenciais e de provocar reações e mobilizações sociais em torno da implementação das medidas adotadas. Significa dizer: em vez de substituir o debate popular ou a mobilização social, a intervenção judicial estrutural pode ampliá-los, trazendo novos atores, focos e parâmetros ao debate. Em suma, pode ampliar os participantes e os canais de soluções democráticas.

Mas como alcançar esse sucesso? Dentro desse propósito, surgem as ordens flexíveis e o monitoramento contínuo e aberto ao amplo diálogo político e social como elementos-chave. Buscando harmonizar o ativismo judicial com a proposta de diálogos institucionais, Paul Rouleau e Linsey Sherman (2009, p. 171) enfatizam serem preferíveis “ordens flexíveis sujeitas à jurisdição supervisória” a “ordens detalhadas sujeitas à execução se desrespeitadas”. Em vez de decisões contendo ordens muito detalhadas e rígidas, sujeitas à execução foçada se não cumpridas, são preferíveis ordens flexíveis seguidas de monitoramento que buscam o equilíbrio entre fazer valer direitos constitucionais e respeitar o papel político e as capacidades institucionais do Legislativo e do Executivo.

Envolvidos direitos fundamentais e os mecanismos adequados e eficientes para torná-los efetivos, cortes devem assegurar que os outros poderes evidenciem os melhores esforços para alcançar essa efetividade, deixando, contudo, os detalhes sobre esses meios para legisladores e administradores. As cortes devem apontar a necessidade das reformas estruturais ante a omissão estatal inconstitucional e a consequente violação massiva de direitos, fixar parâmetros e até prazos para a superação desse estado, mas devem deixar as escolhas técnicas de meios para os outros poderes. Remédios estruturais flexíveis são modelados pelas cortes para serem cumpridos, implementados, deixando margens de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros poderes de forma a permitir que efetivamente cumpram essas ordens. Não há ilegitimidade democrática nesse modelo de intervenção estrutural.

Ademais, como exaustivamente dito, os juízes que proferem sentenças estruturais, deixando margens de escolhas aos outros poderes acerca da forma adequada para o cumprimento das ordens flexíveis, devem reter jurisdição sobre a execução dos meios escolhidos. O monitoramento, envolvido em audiências públicas e com a participação ampla da sociedade civil, possibilita identificar se as instituições democráticas estão progredindo ou se os bloqueios se mantiveram. Atuando assim, em vez de supremacia judicial, as cortes, por meio de remédios estruturais flexíveis e sob supervisão, promovem o diálogo amplo e democrático entre as instituições e a sociedade.

Essa perspectiva dialógica dos remédios estruturais esteve presente nas experiências descritas das cortes constitucionais e supremas da Colômbia, Índia e Argentina. E se faz presente também nas regras previstas no PL nº 3/2025. O artigo 2º traz as “normas fundamentais do processo estrutural, dentre essas destacam-se, como importantes para o presente tópico, as seguintes: “I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente; 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; 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”.

A toda evidência, são normas fundamentais que estabelecem uma intervenção judicial em diálogo com os demais poderes e a sociedade. No artigo 9º, §1º, tem-se que o juiz deverá se dirigir às partes para a elaboração do plano de atuação estrutural, devendo, sempre que possível, facultar ao sujeito réu a confecção da versão inicial do plano. Nas regras de procedimento, consta a fase de monitoramento mediante a designação de audiências públicas, com a participação de todos interessados, voltadas ao aprimoramento do plano inicial até que o mesmo seja finalmente homologado. Todas essas regras revelam que a disciplina do processo estrutural, constante do projeto, encerrou um modelo dialógico, de ordens flexíveis, ajustáveis, e de implementação monitorada como expressamente estabelecido no artigo 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 VIII”.

A análise das regras do PL nº 3/2025 escancara que os juristas da Comissão seguiram o caminho correto das técnicas democráticas dos casos de sucesso da experiência comparada. Há diálogo previsto na formulação do plano estrutural; há diálogo na fase de implementação pelos poderes políticos envolvidos, com juízes e cortes monitorando e avaliando os resultados, por meio, principalmente, de audiências públicas, com a participação dos órgãos estatais envolvidos, experts e parcelas interessadas da sociedade civil. Seguindo essas regras no que couberem, o Supremo, inequivocamente, em vez de atuar ilegitimamente, estará promovendo diálogos democráticos entre os poderes e a sociedade em torno das melhores soluções; estará promovendo a colaboração harmônica e deliberativa entre os poderes em torno de um objetivo comum: superar o quadro de inconstitucionalidades.

5. Requisitos de eficiência e o PL nº 3/2025

O risco da inefetividade é a crítica mais relevante que se possa fazer à formulação de ordens estruturais. O desrespeito ou mesmo a ignorância às decisões judiciais é fator destacado de desprestígio institucional. O nível de interferência, próprio dessa espécie de remédio judicial, pode provocar reações adversas dos poderes políticos no sentido de se recusarem a cumprir as decisões. Cortes – e o STF não é diferente – se preocupam com sua reputação, essencial para manutenção de sua independência. Sem embargo, “a falha em assegurar um remédio adequado é contrária à função judicial e constitui um desvio substancial da proibição de decisões [meramente] consultivas” (Rudenstine, 1983, p. 642). A resposta a essa objeção tem muito em comum com àquela da objeção democrática: ordens estruturais flexíveis seguidas de monitoramento favorecem a efetividade das medidas.

Com efeito, as ordens estruturais flexíveis podem ser eficientemente cumpridas se, como revelaram nossos casos paradigmáticos, a fase de implementação da decisão receber o monitoramento da própria corte ou de juízes com competência delegada (Cabral, 2024). O acompanhamento permite que juízes, uma vez devidamente informados, tomem medidas capazes de assegurar a implementação das ordens, o que contribui para soluções superiores comparadas a eventuais decisões unilaterais. Em vez de ignorar as capacidades institucionais dos outros poderes, cortes que proferem ordens flexíveis atuam em favor da construção e coordenação dessas capacidades em um cenário de inércia ou deficiência estatal prolongada ou permanente. Ao elaborar e distribuir ordens estruturais flexíveis, cortes podem dinamizar e coordenar a atuação das entidades políticas e administrativas antes inertes e omissas, permitindo que a capacidade institucional bloqueada se transforme em ação. A Corte revela-se um agente de fomento da ação estatal antes inexistente. Em vez de substituir-se aos demais poderes, oferece os incentivos e parâmetros necessários para a atuação de cada um

conforme capacidade institucional própria. O caso do deslocamento forçado é exemplar nesse sentido.

Ordens flexíveis acompanhadas de monitoramento podem, portanto, ser superiores às detalhadas e rígidas não apenas sob a óptica democrática, mas também quanto aos resultados desejados. Ordens minuciosas são mais ambiciosas sob a perspectiva da pretensão do juiz que a profere, mas enfrentam resistências e limitações fáticas que as tornam decepções práticas. Além de dificultarem a deliberação sobre a fase de implementação das medidas, ordens detalhadas e inflexíveis não são aptas a resolver as dificuldades e complexidades inerentes às políticas públicas deficientes. Por isso, seja em razão de virtudes democráticas, seja em razão das vantagens pragmáticas, o ativismo estrutural deve mostrar-se dialógico, o que significa ser levado a efeito mediante ordens flexíveis e sujeitas a monitoramento periódico durante a fase de implementação.

Só que há mais. Juízes e cortes precisam, nas fases de planejamento e monitoramento das medidas judiciais, se cercar de experts sobre os temas correspondentes, que deverão ter uma participação efetiva e não meramente ilustrativa, de forma a melhor informar sobre as necessidades envolvidas, os possíveis efeitos sistêmicos das decisões, vindo então a colaborar para a tomada de decisões factíveis. Todas as fases dialógicas das sentenças estruturais devem ser acompanhadas por esses especialistas. Ademais, as cortes, como as experiências comparadas revelaram, devem buscar instituir organismos que acompanhem a implementação das medidas, servindo de auxílio externo ao Poder Judiciário. Como exemplo, o Supremo instituiu, pela sua Resolução nº 790/2020, o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), cujas finalidades são: elaborar pareceres em ações estruturais e complexas, que tenham significativa repercussão econômica e social; emitir notas técnicas sobre os temas discutidos nessas ações; participar de reuniões de mediação, juntamente ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); compor as Salas de Monitoramento, criadas para acompanhar ações estruturais específicas; auxiliar na construção de indicadores

para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas. O auxílio do CNJ também é importantíssimo.

Essas medidas implicam inovações institucionais que podem inequivocamente melhor assegurar o cumprimento das decisões estruturais. E essas, entre outras, estão presentes no PL nº 3/2025. Com o objetivo de assegurar a efetividade da ação judicial, o seu artigo 4º prevê medidas de apoio aos juízes responsáveis pelo processual estrutural, que podem pedir a “designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada”; e a “disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas”.

Conforme consta da Justificação ao anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas, o artigo 8º estabelece procedimentos e técnicas voltadas à eficiência da intervenção estrutural: técnicas de participação, de gerenciamento, de instrução, de decisão, de publicidade e de cooperação:

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;

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.

O artigo 9º, por sua vez, estabelece regras procedimentais sobre a elaboração e implementação do plano, segundo a Comissão, “o aspecto mais importante do processo estrutural”. São regras que deixam clara a pretensão de ser o processo estrutural brasileiro marcado por ordens flexíveis, elaboradas dentro de amplo debate em busca da consensualidade, monitoradas e adaptadas periodicamente conforme mudem as circunstâncias em jogo, com auxílio de sujeitos e instituições capazes de acompanhar a implementação do plano. Por fim, destaca, o seu artigo 11, como já mencionado, que o monitoramento da implementação do plano apenas será encerrado quando demonstrado que as medidas tomadas surtiram os efeitos desejados.

A análise das regras do PL nº 3/2025, também sob a ótica da pretensão de efetividade dos processos estruturais, revela o acerto da Comissão, que acompanhou as técnicas de sucesso da experiência comparada. Como dito acima, seguindo essas regras no que couberem, o Supremo poderá contribuir, em diferentes momentos e situações, para tornar o projeto constitucional de 1988 uma realidade prática.

6. Conclusão

Este artigo buscou enfrentar dois problemas de pesquisa: como assegurar a

legitimidade e a eficiência da atuação do Supremo Tribunal Federal nos processos estruturais; e se algumas das regras da eventual lei que resulte do Projeto de Lei do Senado Federal nº 3/2025 podem contribuir para esse propósito. Com a ascensão institucional desses processos no Supremo, o primeiro problema tornou-se urgente. Daí a utilidade de se avaliar criticamente o aludido projeto tendo em vista as intervenções estruturais do Tribunal. Este artigo foi otimista à intervenção judicial estrutural da Corte. Afirmou e comprovou as hipóteses tanto da possibilidade de intervenções legítimas e eficientes do Tribunal, como da contribuição positiva da possível futura lei de disciplina do processo estrutural. Ao menos, foi o que se tentou demonstrar.

No tópico 2, foram abordadas a gênese e as características principais dos processos estruturais. Demonstrou-se que a prática surgiu da luta nos Estados Unidos para tornar a dessegregação racial nas escolas uma realidade, ou seja, para concretizar o que estabelecido em *Brown v. Board of Education*. A descrição do evento releva o quanto, em casos complexos de mau funcionamento de instituições, a tutela estrutural se mostra o único remédio adequado. Corrigir falhas estruturais que resultam na violação de direitos fundamentais, de um número significativo de pessoas, exige soluções complexas e heterodoxas próprias dos processos estruturais.

Essa perspectiva de complexidade foi reforçada pelo estudo de casos paradigmáticos da Colômbia, Índia e Argentina, realizado no tópico 3. E mais: esses casos ofereceram lições sobre como a atuação estrutural das cortes pode ser tanto legítima como eficiente. Focadas em transformar as instituições em mau funcionamento mediante soluções verdadeiramente democráticas e eficientes, as cortes desses países buscaram o diálogo com os atores institucionais e sociais envolvidos, se utilizando de ordens flexíveis e de procedimentos abertos à ampla participação da sociedade civil e mantendo o monitoramento contínuo sobre a execução das políticas públicas formuladas, com o auxílio de experts e dos setores sociais envolvidos. Ou seja, esses casos representaram experiências de legitimidade e eficiência dos processos estruturais.

Por fim, tomando como parâmetros os requisitos de legitimidade e eficiência extraídos dessas experiências comparadas, foi realizada uma avaliação crítica do PL nº 3/2025. A conclusão foi positiva quanto à possibilidade das futuras possíveis regras do processo estrutural contribuírem para atuações legítimas e eficientes do Supremo Tribunal Federal nos litígios estruturais – e esses têm sido muitos nos últimos anos. O projeto disciplina processos estruturais com diálogo institucional nas fases de formulação e implementação do plano estrutural pelos poderes políticos envolvidos, com juízes e cortes monitorando e avaliando os resultados, mormente mediante audiências públicas com ampla participação dos órgãos estatais envolvidos, experts e parcelas interessadas da sociedade civil.

Seguindo essas regras no que couberem, é possível que o Supremo promova diálogos democráticos entre os poderes e a sociedade em torno da superação do quadro de inconstitucionalidades enfrentados nos processos estruturais. É verdade que, como alertou Eduardo Sousa Dantas (2019, p. 233), “as demandas estruturais não são a panaceia de todos os males”. Mas são uma possibilidade de correção de rumos extraordinariamente inconstitucionais. Para se ter sucesso nessas demandas, são necessários bons arranjos institucionais e larga colaboração do próprio Supremo Tribunal Federal. Precisa melhor se organizar, melhor deliberar e construir sua agenda. É o que se espera de uma corte constitucional ou suprema que se proponha a enfrentar casos que apresentam quadros acentuados de violação de direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, que exigem soluções tão complexas.

Para transformar instituições em mau funcionamento, o Supremo precisa, primeiro, preparar-se para não se juntar a esse grupo de instituições. Que o Tribunal não seja inerte, mas também não tente resolver tudo sozinho; que não seja arrogante, reconhecendo e consertando os próprios defeitos a tornar possível sua atuação em litígios estruturais. Que seja tanto assertivo quanto humilde e dialógico, o que significa equilibrar persuasão e negociação. Enfim, que adote sempre soluções que tenham a democracia e a efetividade constitucional como propósitos, impedindo que a

Constituição de 1988 seja uma carta de promessas vazias. Há muitos processos estruturais em jogo a revelarem o futuro próximo.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: RT, 2021a.

_____; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021b.

BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. *In*: GARGARELLA, Roberto (comp.). **Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 245-291.

CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais** vol. 4, nº 1, p. 123/167, 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review** v. 89, nº 7, p. 1.281-1.316, 1976.

CHAYES, Abram. Public Law Litigation and the Burger Court. **Harvard Law Review** v. 96, nº 1, p. 1-34, 1982.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Inconstitucional. A Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público**. Porto Alegre: Juruá, 2019.

FISS, Owen M. The Forms of Justice. The Supreme Court 1978 Term. **Harvard Law Review** v. 93, nº 1, p. 1-58, 1979.

FISS, Owen M. **The Law as it could be**. New York: New York University Press, 2003.

FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. The Allure of Individualism. **Iowa Law Review**. v. 78, nº 5, p. 965-980, 1993.

GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformou el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010.

HIRSCH, Danielle Elyce. A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law. **Oregon Review of International Law**. v. 9, nº 1, 2007, p. 1-65.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MBAZIRA, Christopher. From Ambivalence to Certainty: Norms and Principles for the Structural Interdict in Socio-economic Rights Litigation in South Africa. **South African Journal of Human Rights** v. 24, p. 1-28, 2008.

ROULEAU, Paul; SHERMAN, Linsey. *Doucet-Boudreau*, Dialogue and Judicial Activism: Tempest in a Teapot? **Ottawa Law Review** Vol. 41, nº 2, p. 171-206, 2009.

RUDENSTINE, David. Institutional Injunctions. **Cardozo Law Review**. v. 4, nº 4, p. 611-647, 1983.

TABB, William M.; JANUTIS, Rachel M. **Remedies in a nutshell**. 2ª ed. St. Paul: West, 2013.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

_____. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais** vol. 4, nº 1, p. 253/297, 2024.

_____. **O devido processo legal coletivo. Dos direitos aos litígios coletivos**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2025.

WEAVER, Russel L. The Rise and Decline of Structural Remedies. **San Diego Law Review**. v. 41, p. 1.617-1632, 2004.

Sobre o autor:

Carlos Alexandre de Azevedo Campos | *E-mail:* calexandre@bbcadvogados.com.br
Doutor e Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Associado de Direito Financeiro e Tributário da UERJ. Coordenador e Professor de Direito Constitucional do Curso de Direito do ISECENSA. Ex-Assessor de Ministro do STF. Advogado.

Taxonomia

Carlos Alexandre de Azevedo Campos	Conceitualização; Análise Formal; Metodologia; Supervisão; Validação; Visualização; Escrita (rascunho original); e, Escrita (revisão e edição)
--	--

Datas do Processo Editorial

Datas do Processo Editorial / Editorial Process Dates

[\(Link do texto\)](#)

Data de submissão / Submission date: 21 de fevereiro de 2025.

Data da Triagem de Diretrizes / Guidelines Screening Date: 05 de março de 2025.

Data da Triagem de Qualidade / Date of Quality Screening: 30 de março de 2025.

Data do Envio para Avaliação / Date of Submission for Evaluation: 08 de abril de 2025.

Data da Primeira Avaliação / Date of First Evaluation: 08 de abril de 2025.

Data da Segunda Avaliação / Date of Second Evaluation: 09 de abril de 2025.

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 04 de agosto de 2025.

Data de Aceite / Date of Acceptance: 18 de novembro de 2025.