UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Instituto de Ciências Jurídicas

Faculdade de Direito (FAD)

O Impacto da Regulamentação do PL 3/2025 no Processo Estrutural e nos Direitos Fundamentais

Ana Jéssica Rêgo Ferreira de Oliveira

Belém – Pará

2025

Ana Jéssica Rêgo Ferreira de Oliveira

O Impacto da Regulamentação do PL 3/2025 no Processo Estrutural e nos Direitos Fundamentais

Trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador (a):

Prof.ª Dr.ª Gisele Santos Fernandes Góes

Belém-Pará

2025

Ana Jéssica Rêgo Ferreira de Oliveira

O Impacto da Regulamentação do PL 3/2025 no Processo Estrutural e nos Direitos Fundamentais

Trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Belém, XX de Setembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.

_____

Prof.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Universo, por me permitir estar viva, como mulher, e alcançar a graduação após um longo caminho, no qual encontrei respostas para minhas dúvidas e a realização dos meus verdadeiros anseios.

À minha mãe, minha eterna referência, agradeço pelo apoio incondicional, por garantir que eu vivesse com dignidade todos os dias e por me ensinar, com seu exemplo, que a educação é capaz de transformar vidas.

Agradeço aos meus amigos, em especial ao meu amigo Lucas Pípolos, agradeço o apoio em um momento decisivo, quando surgiram dificuldades relacionadas à minha matrícula, mas ainda assim não mediu esforços em me auxiliar para que eu pudesse dar continuidade a este percurso acadêmico.

Às minhas primas, que são um presente inestimável em minha vida.

À minha namorada, agradeço por compartilhar comigo a aventura diária de viver um amor sereno e profundo.

E, por fim, agradeço a mim mesma, por confiar na minha intuição e no meu caminho, por construir, dia após dia, os frutos que desejo colher, tanto na vida individual quanto em sociedade.

Muita gratidão!

RESUMO

Este trabalho analisa a recente regulamentação dos processos estruturais no Brasil, especialmente por meio do Projeto de Lei (PL) nº 3/2025, que visa consolidar instrumentos processuais capazes de enfrentar litígios relacionados à efetivação de direitos fundamentais, à implementação de políticas públicas e à superação de falhas sistêmicas no funcionamento de estruturas públicas ou privadas. O problema central da pesquisa consiste em avaliar em que medida o processo estrutural se apresenta como a proposta mais adequada para organizar os diversos litígios individuais que reiteradamente provocam uma judicialização excessiva no Poder Judiciário. O objetivo geral é analisar a regulamentação do processo estrutural no direito processual brasileiro, evidenciando seu papel na concretização dos direitos fundamentais. Para alcançar esse propósito, a pesquisa desdobra-se em três objetivos específicos: (i) investigar os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que consolidaram o reconhecimento da utilização de processos estruturais no Brasil e suas implicações práticas; (ii) identificar as principais características dos conflitos estruturais e as técnicas processuais contemporâneas empregadas para solucioná-los; e (iii) avaliar a proposta legislativa em tramitação, examinando seus possíveis impactos sobre os métodos e técnicas já consolidados na legislação vigente. A metodologia empregada é qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e análise doutrinária de autores de referência na temática dos processos estruturais. Os resultados obtidos permitem observar que o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) no STF, os núcleos especializados dos Tribunais e dos órgãos de apoio e monitoramento que deverão ser instituídos pelos Ministérios Públicos, são exemplos notórios que a função jurisdicional tem buscado se ampliar para abarcar a gestão de soluções estruturantes e a supervisão de sua eficácia ao longo do tempo. Portanto, a discussão evidencia que os processos estruturais assumem natureza residual, sendo aplicados quando os instrumentos processuais tradicionais se revelam insuficientes para lidar com problemas de larga escala. Conclui-se que o PL nº 3/2025 representa uma iniciativa normativa de grande relevância, pois supre a lacuna legislativa existente acerca do tratamento dos litígios estruturais no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-Chave: Processos estruturais; Projeto de Lei nº 03/2025; Direitos Fundamentais; Poder Judiciário; Técnicas processuais estruturais.

ABSTRACT

This paper analyzes the recent regulation of structural processes in Brazil, specifically through Bill No. 3/2025, which aims to consolidate procedural instruments capable of addressing disputes related to the enforcement of fundamental rights, the implementation of public policies, and the overcoming of systemic flaws in the functioning of public and private structures. The central problem of the research consists of evaluating to what extent the structural process presents itself as the most appropriate proposal for organizing the various individual disputes that repeatedly provoke excessive judicialization in the Judiciary. The overall objective is to analyze the orientation of the structural process in Brazilian procedural law, highlighting its role in the realization of fundamental rights. To this end, the research developed three specific objectives: (i) to investigate the precedents of the Supreme Federal Court (STF) that consolidated the recognition of the use of structural processes in Brazil and their practical implications; (ii) to identify the main characteristics of structural disputes and the contemporary procedural techniques employed to resolve them; and (iii) to evaluate the legislative proposal for processing, examining its potential impacts on the methods and techniques already consolidated in current legislation. The methodology used is qualitative, based on bibliographic research and doctrinal analysis of reference authors on the subject of structural processes. The results reveal that the Center for Complex Structural Processes (NUPEC) at the Supreme Federal Court (STF), the specialized centers of the Courts, and the support and monitoring bodies to be established by the Public Prosecutor's Offices are notable examples of how the jurisdictional function has sought to expand to encompass the management of structural solutions and the oversight of their effectiveness over time. Therefore, the discussion highlights that structural litigation is residual in nature, being applied when traditional procedural instruments prove insufficient to deal with large-scale problems. It is concluded that Bill No. 3/2025 represents a highly relevant regulatory initiative, as it fills the existing legislative gap regarding the treatment of structural litigation in the Brazilian legal system.

Keywords: Structural processes; Bill No. 03/2025; Fundamental Rights; Judiciary; Structural procedural techniques.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO…….8
1. PROJETO DE LEI Nº 03/2025…….... 10
2. DIFERENÇAS ENTRE O PROCESSO ESTRUTURAL, O PROCESSO COLETIVO E OS PROCESSOS
ESTRATÉGICOS…….....13
3. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) NO RECONHECIMENTO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL……16
4. ATIVISMO JUDICIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES NO PROCESSO ESTRUTURAL……19
5. PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS
HUMANOS…….....21
6. AS PROPOSTAS DE TÉCNICAS PROCESSUAIS ESTRUTURAIS…….....25
7. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E PROCESSO ESTRUTURAL……30
8. NÚCLEO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS COMPLEXOS (NUPEC) NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
(STF).....32
CONCLUSÃO…….37
REFERÊNCIAS……...39

INTRODUÇÃO

No campo do processo civil, o processo estrutural surge como uma resposta às limitações dos modelos tradicionais de processo, sejam individuais ou coletivos, para lidar com questões de alta complexidade social. No Brasil, sua regulamentação recente, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 3/2025, busca consolidar instrumentos processuais aptos a enfrentar litígios que envolvem direitos fundamentais, a implementação de políticas públicas e falhas sistêmicas no funcionamento de estruturas públicas ou privadas, cujos efeitos se projetam de forma difusa e prolongada.

O conceito de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, notadamente a partir do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* em 1954. Nesse caso, a Suprema Corte norte-americana promoveu uma reforma estrutural no sistema educacional, demonstrando a capacidade do Judiciário de atuar de forma prospectiva na reestruturação de instituições, de políticas públicas e de meios privados.

No Brasil, a regulamentação do processo estrutural busca suprir lacunas processuais e corrigir situações de desconformidade permanente no estado de coisas, por meio da reorganização de instituições burocráticas, públicas ou privadas. Essa modalidade processual tem se destacado na tutela de direitos fundamentais, como moradia, saúde e educação, além da proteção ao meio ambiente, oferecendo soluções duradouras para conflitos de alta complexidade, elevada conflituosidade e grande impacto social, os quais exigem respostas processuais que ultrapassem o modelo tradicional binário de autor versus réu.

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo investigar o conceito de processo estrutural, diferenciá-lo de outros tipos processuais e analisar sua legitimidade como instrumento para a efetivação de direitos fundamentais, bem como sua recente regulamentação e os impactos decorrentes. Trata-se de uma pesquisa voltada a quem busca uma introdução ao tema, sem a pretensão de esgotar todas as discussões relacionadas, mas com a finalidade de organizar e encadear ideias presentes nos debates mais atuais, servindo como ferramenta de apoio a estudantes que iniciam seus estudos sobre a temática.

A hipótese central da pesquisa é que o processo estrutural representa, na atualidade, a proposta mais adequada para organizar os diversos litígios individuais que reiteradamente provocam uma judicialização excessiva no Poder Judiciário. Seu caráter residual reforça sua aplicabilidade a situações em que as técnicas tradicionais do processo comum, seja individual ou coletivo, mostram-se incapazes de oferecer soluções adequadas.

No primeiro capítulo, será examinada a iniciativa legislativa do Projeto de Lei nº 03/2025, destacando-se sua elaboração e o impacto no amadurecimento do debate jurídico acerca do papel do processo na transformação da realidade social.

O segundo capítulo abordará as diferenças entre o processo coletivo, o processo estrutural e os processos estratégicos. Embora compartilhem pontos de contato, como na tutela de direitos que transcendem a esfera individual, tais modelos apresentam lógicas próprias de funcionamento.

No terceiro capítulo, serão analisados os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionados à consolidação e aplicação do processo estrutural no Brasil, com destaque para a ADPF 347, em que a Corte reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, e para o Tema 698, que consolidou o processo estrutural como via prioritária de intervenção judicial em políticas públicas.

O quarto capítulo será dedicado às críticas relativas ao possível ativismo judicial decorrente do processo estrutural, discutindo, ainda, se sua utilização afronta o princípio da separação de poderes.

O quinto capítulo examinará o processo estrutural como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, ressaltando que nem todo litígio estrutural implica necessariamente a propositura de um processo estrutural. Nesses casos, a multiplicação de ações individuais fragmenta a controvérsia, trata apenas os sintomas e não enfrenta as causas da disfunção estrutural. Também será analisada, neste capítulo, a questão da viabilidade orçamentária na elaboração de planos estruturantes.

No sexto capítulo, serão discutidas as principais propostas de técnicas processuais em vigor no Brasil, como o modelo bifásico, proposto por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020); o modelo baseado em decisões em cascata, de Sérgio Arenhart (2025); e o modelo cíclico em espiral, de Edilson Vitorelli (2018).

O sétimo capítulo analisará a cooperação judiciária entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como a atuação conjunta de magistrados e órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, evidenciando a consolidação de uma cultura de corresponsabilidade no enfrentamento de problemas complexos e sistêmicos.

Por fim, o oitavo capítulo examinará o papel do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), instituído pelo Supremo Tribunal Federal (STF), responsável por identificar, monitorar e assessorar a condução de ações estruturais.

O método adotado será o hipotético-dedutivo, e os procedimentos de pesquisa compreenderão a análise documental e bibliográfica de autores de referência na temática dos processos estruturais,

como Edilson Vitorelli (2018), Gisele Fernandes Góes (2025) e Sérgio Arenhart (2025), além de autores indispensáveis à análise crítica do Poder Judiciário, como Owen M. Fiss (1979).

1. PROJETO DE LEI Nº 03/2025:

Em 2024, foi desenvolvido o Projeto de Lei do Processo Estrutural, fruto do trabalho de uma comissão de juristas presidida pelo ex-Procurador Geral da República Augusto Aras, tendo como relator o Desembargador Edilson Vitorelli, do Tribunal Regional Federal da 6ª Região. O Senador Rodrigo Pacheco apresentou formalmente o Projeto de Lei nº 03/2025 no Senado em 31 de janeiro de 2025.

Esse projeto se revela especialmente significativo para segmentos econômicos e institucionais que operam com direitos e interesses de natureza coletiva em sentido amplo. Seu objetivo central é criar um regime processual específico para lidar com litígios que demandem soluções estruturantes e interinstitucionais, com foco prospectivo. Atualmente, tais controvérsias são tratadas por meio de dispositivos legais como a Lei de Ação Civil Pública, a Lei de Ação Popular e o Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, a aplicação dessas normas gerais tem se mostrado insuficiente frente à complexidade dos chamados processos estruturais.

O que se propõe é uma mudança substancial no modelo tradicional do processo civil, que historicamente se pauta pela lógica individualizada e adversarial. O processo estrutural, por sua vez, abre espaço para uma atuação plural, com a inclusão de diversos sujeitos — como *amici curiae,* agências reguladoras, e entidades civis —, o que potencializa seu caráter representativo e democrático. Essa abertura torna o instrumento processual mais apto à tutela de direitos fundamentais e ao enfrentamento de conflitos de elevada repercussão social.

A proposta parte do reconhecimento de que litígios estruturais possuem especificidades como a multipolaridade, a existência de múltiplos centros de poder decisório, a necessidade de medidas com efeitos prolongados no tempo e o incentivo à construção de soluções consensuais. Diante disso, torna-se indispensável uma resposta institucional igualmente estruturada, que rompa com o formalismo excessivo e aposte na efetividade como valor processual. Entretanto, vale observar que tais diretrizes ainda não encontram respaldo sistemático na legislação vigente, sendo a iniciativa do PL 03/2025 uma tentativa de suprir essa lacuna, com ênfase na flexibilidade procedimental, na ampla participação social e no fortalecimento do diálogo entre os diversos atores institucionais envolvidos.

Quanto à ênfase na flexibilidade procedimental, juristas como o Professor Leonardo Silva Nunes, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), sustentam que uma ação já em curso pode

ser convertida em processo estrutural a qualquer momento da tramitação, desde que antes da sentença — hipótese não contemplada pelo Código de Processo Civil (CPC). Para ele, ainda que tal proposta seja disruptiva, por confrontar as chamadas estabilizações dinâmicas defendidas no processo estrutural, deve-se considerar que, sendo o conflito estrutural intrinsecamente móvel e mutável, e revelando seus elementos ao longo de toda a fase de conhecimento, seria razoável admitir essa conversão.[1]

De forma convergente, Gianfranco Andréa (2025) destaca que a flexibilidade constitui traço essencial do processo estrutural, justamente em virtude da constante mutabilidade fática que o caracteriza. Além disso, observa que nem mesmo a parte autora, ao propor uma demanda estrutural, tem pleno conhecimento de todos os interesses e variáveis envolvidos no problema que busca superar. Tal circunstância decorre da complexidade inerente à questão a ser enfrentada, a qual inviabiliza, muitas vezes, a formulação de um pedido certo e determinado. Por essa razão, defende-se com ainda mais fundamento a possibilidade de pedidos genéricos em petições iniciais que versem sobre processos estruturais.

O pedido estrutural deve requerer ou já apresentar (não recomendado) de maneira obrigatória um plano de reorganização/reestruturação/reformulação, uma vez que tal pleito é da essência de um processo estrutural (Andréa, 2025, p. 35).

Se o pedido não buscar uma reorganização/reestruturação/reformulação, não se está diante de um processo estrutural. Pode até ser um litígio estrutural, porém será veiculado pela via inadequada. Adverte-se, porém, que até mesmo o pedido estrutural não é garantia de que haja uma condução estrutural do processo, já que esta dependerá exclusivamente do modo como o juiz entender conveniente (Andréa, 2025, p. 35).

Já em relação ao fortalecimento do diálogo entre os diversos atores institucionais envolvidos, é particularmente relevante a previsão expressa de participação de *amici curiae* nos artigos 5º, III, e 6º, §2º do Projeto de Lei nº 3/2025, facultando ao juiz a intimação de terceiros que possam oferecer subsídios relevantes à análise do caso estrutural. Ainda, quando o processo não puder ser resolvido de forma consensual, o magistrado poderá realizar audiências com a presença de especialistas, representantes de grupos afetados e demais sujeitos com capacidade de esclarecimento da controvérsia, prática que já encontra respaldo no artigo 138 do Código de Processo Civil.

Importa lembrar que o princípio da eficiência, consagrado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, bem como no artigo 37 do Código de Processo Civil, impõe ao Judiciário não apenas decisões justas, mas também céleres e eficazes, tanto na atividade jurisdicional quanto na

[1] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/22/lei-de-processo-estrutural-deve-ser-2018minimalista-e-flexivel2019-dizem-juristas

gestão administrativa. Como observa Bercovici (1999, p. 46), "não se reclamam mais direitos, mas garantias de sua implementação". O desafio, portanto, está em realizar, de forma concreta, os comandos constitucionais (ANDRADE, 2020, p. 48).

Nessa perspectiva, a formulação de diretrizes específicas, como os pedidos genéricos e flexíveis, bem como o diálogo entre os diversos atores institucionais envolvidos na condução de processos estruturais, tem o potencial de elevar a qualidade da prestação jurisdicional, incentivando soluções inovadoras e eficientes que efetivem o acesso à Justiça. A iniciativa legislativa, ao propor um marco normativo mais adequado à complexidade desses litígios, não apenas se mostra oportuna, como também representa um avanço no amadurecimento do debate jurídico sobre o papel do processo na transformação da realidade social.

Somado a isso, o artigo 6º do Projeto de Lei nº 03/2025 dispõe que o caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido tanto de forma consensual quanto por decisão judicial. Já o §4º do referido dispositivo estabelece que, para esse reconhecimento, o magistrado deverá considerar, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade da medida e as dificuldades inerentes à solução proposta, além dos fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

Esse direcionamento encontra respaldo na Recomendação de Caráter Geral nº 05/2025/CN, emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a qual orienta procuradorias-gerais, corregedorias-gerais e promotorias de justiça a identificarem e tratarem como estruturais os casos que envolvam desconformidades complexas e persistentes, exigindo reorganização institucional ou reconstrução de políticas públicas. Essa recomendação enfatiza, especialmente, litígios nas áreas da saúde, infância e juventude, violência contra a mulher, segurança pública, educação, sistema prisional, meio ambiente, relações de consumo e urbanismo, revelando a relevância prática e a amplitude do tema.

Diante de todo o exposto, o Projeto de Lei nº 03/2025 representa uma iniciativa normativa crucial para suprir a lacuna legislativa acerca do tratamento de litígios estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. Ao propor diretrizes procedimentais específicas, voltadas à efetividade, à participação social e ao diálogo interinstitucional, o projeto busca oferecer respostas mais adequadas e eficientes à complexidade desses conflitos. Sua aprovação, portanto, não apenas reforçará a capacidade do Judiciário de concretizar os comandos constitucionais, como também poderá marcar um avanço significativo no desenvolvimento de uma justiça mais democrática, inclusiva e comprometida com a transformação da realidade social.

2. DIFERENÇAS ENTRE O PROCESSO COLETIVO, O PROCESSO ESTRUTURAL E OS PROCESSOS ESTRATÉGICOS:

O Direito Processual contemporâneo tem sido desafiado pela crescente complexidade dos litígios que chegam ao Poder Judiciário. A multiplicidade de sujeitos envolvidos, a natureza difusa dos interesses em disputa e a dimensão estrutural de muitas violações de direitos exigem respostas que ultrapassem o modelo tradicional do processo civil. Nesse contexto, diferentes categorias processuais vêm sendo desenvolvidas ou aprimoradas, entre as quais, conforme apresentadas por Vitorelli (2021), se destacam o processo coletivo, o processo estrutural e os chamados processos estratégicos.

Embora apresentem pontos de contato — sobretudo no que diz respeito à tutela de direitos que transcendem a esfera individual —, esses três modelos respondem a lógicas distintas e desempenham papéis complementares na construção de uma jurisdição mais efetiva. O processo coletivo busca garantir a proteção de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, por meio da legitimação institucional de atores que atuam em nome da coletividade. Já o processo estrutural surge quando o conflito decorre de falhas institucionais persistentes e somente pode ser solucionado por meio de reformas organizacionais e políticas de longo prazo, supervisionadas judicialmente. Por sua vez, os processos estratégicos não se orientam primariamente pela resolução do litígio em si, mas pela consolidação de precedentes capazes de irradiar transformações normativas e sociais.

Diferenciar essas três modalidades é essencial não apenas para a adequada compreensão de seus fundamentos teóricos, mas também para a correta aplicação prática de cada uma. Ao delimitar suas finalidades, alcances e limitações, torna-se possível compreender de que forma cada modelo contribui para a efetividade da jurisdição e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, em um mundo globalizado, em que as relações jurídicas são predominantemente massificadas, a ocorrência de litígios coletivos é inevitável. Como bem ressalta Vitorelli (2021), a existência e a conformação de processos coletivos variam amplamente conforme os ordenamentos jurídicos nacionais. Em muitos países europeus, tais mecanismos são escassos ou restritos a áreas específicas do Direito. É o caso, por exemplo, da Itália e da Espanha, cujas legislações tratam dos processos coletivos quase exclusivamente no âmbito do Direito do Consumidor, limitando-se ao art. 140-bis do Código de Consumo italiano[2] e ao art. 11 do Código de Processo Civil espanhol[3], respectivamente.

Essa limitação legal, entretanto, não elimina a existência de litígios coletivos em outras esferas, como saúde, educação ou meio ambiente. O que se evidencia é a ausência de instrumentos processuais

[2] Decreto Legislativo 206/2005, art. 140-*bis*: *Azione di classe*.

[3] Ley de Enjuiciamiento Civil, "*Artículo 11. Legitimación para la defensa de derechos e intereses de consumidores y usuarios*".

civis adequados à tutela coletiva nessas áreas, o que obriga os ordenamentos a buscarem soluções alternativas — frequentemente no Direito Administrativo, Penal ou por meio de ações individuais. Assim, há uma nítida desconexão entre a realidade multifacetada dos conflitos coletivos e a estrutura normativa que deveria viabilizar sua resolução (VITORELLI, 2021).

Mesmo o Brasil, que dispõe de um sistema processual coletivo relativamente abrangente, enfrenta dificuldades estruturais na gestão desses litígios. Nem todos os conflitos coletivos encontram, no processo coletivo, uma via adequada ou efetiva de resolução. Embora essa técnica processual esteja prevista e disponível, observa-se, na prática, uma fragmentação das demandas, que são ajuizadas em múltiplos processos individuais. Tal dispersão processual, embora juridicamente admissível, compromete a eficiência e a coerência das decisões judiciais, afrontando o princípio da isonomia e dificultando a compreensão e resolução global do problema (VITORELLI, 2021).

No âmbito dos litígios coletivos, merece especial atenção o fenômeno dos litígios estruturais. Esses decorrem do funcionamento de estruturas burocráticas — normalmente públicas — cuja dinâmica operacional gera, perpetua ou permite violações de direitos que afetam diversos segmentos sociais. A simples eliminação pontual da violação não garante a erradicação do problema, que tende a se repetir se a estrutura responsável não for reformulada. A violação, nesse caso, é sintoma de um desequilíbrio sistêmico, e não apenas um fato isolado (VITORELLI, 2021)

Segundo Vitorelli (2021), ainda que nem todo litígio irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é, por natureza, irradiado. Isso se deve à sua capacidade de afetar diferentes subgrupos sociais de maneira assimétrica, sem que entre eles haja uma perspectiva compartilhada de pertencimento ou de interesse comum. A pluralidade de sujeitos impactados e a complexidade das interações envolvidas exigem, portanto, respostas processuais que ultrapassem o modelo tradicional binário de autor versus réu.

Dessa forma, a reestruturação das instituições envolvidas torna-se imprescindível para uma solução efetiva. Caso essa transformação não ocorra, o risco de que a violação retorne — ou nunca cesse de fato — é elevado, o que representa um desperdício do esforço processual e institucional. Por outro lado, é importante reconhecer que nem todo litígio irradiado está vinculado ao funcionamento institucional. Um exemplo claro é o conflito decorrente da queima da palha da cana-de-açúcar: ainda que envolva múltiplos grupos sociais (trabalhadores, população afetada pela fumaça, entes públicos), sua resolução não demanda reestruturação institucional, o que o distancia da categoria de litígio estrutural. Isso reforça a premissa: todo litígio estrutural é irradiado, mas nem todo litígio irradiado é estrutural (VITORELLI, 2021).

Em síntese, litígios estruturais distinguem-se pela origem institucional das violações e pela necessidade de transformar a estrutura causadora do conflito. Quando esse tipo de litígio é submetido

ao Poder Judiciário, surge o processo estrutural, cuja função é supervisionar a elaboração e implementação de planos de longo prazo que corrijam as falhas da instituição envolvida. Essa atuação judicial é contínua, progressiva e orientada para resultados duradouros e sustentáveis.

Nesse sentido, o processo estrutural diferencia-se substancialmente dos processos coletivos tradicionais e dos processos estratégicos. Enquanto os primeiros visam à proteção de interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos, e os segundos têm como objetivo principal provocar transformações sociais e jurídicas a partir da consolidação de uma nova tese legal, os processos estruturais concentram-se na reconfiguração de práticas institucionais que sustentam estados de violação prolongada.

Segundo o §4º do art. 6º do Projeto de Lei do Processo Estrutural, o reconhecimento judicial do caráter estrutural de um litígio deve considerar a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, os dados técnicos disponíveis, a viabilidade e os limites da solução estrutural, bem como os argumentos trazidos pelas partes. Trata-se de um critério decisório que exige fundamentação qualificada, considerando a complexidade do contexto e a pluralidade dos interesses em disputa, que frequentemente extrapolam a lógica de polos fixos.

Já o processo estratégico possui uma lógica distinta: sua finalidade não se restringe à resolução da controvérsia concreta, mas à consolidação de um novo entendimento jurídico, de modo a gerar precedentes e provocar efeitos transformadores no sistema normativo. Nesse tipo de processo, as partes funcionam como meios para alcançar um objetivo mais abrangente: a sedimentação de uma tese jurídica. A atuação nesse contexto é cuidadosamente planejada, com vistas à eficácia comunicativa e simbólica da decisão judicial. Embora frequentemente associado ao Direito Público, nada impede que temas de Direito Privado também sejam objeto de processos estratégicos.

Em conclusão, o processo coletivo representa o instrumento procedimental pelo qual o ordenamento jurídico busca enfrentar litígios que afetam coletividades, geralmente por meio de legitimados institucionais que substituem processualmente os titulares dos direitos. Já os processos estruturais surgem quando a superação do conflito requer a transformação da lógica interna de uma organização pública ou privada, mediante planos de ação articulados e progressivos. Por sua vez, os processos estratégicos se orientam menos pela resolução do caso concreto e mais pela formação de precedentes que irradiam mudanças normativas, institucionais e culturais no sistema jurídico como um todo.

3. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) NO RECONHECIMENTO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL:

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem assumido um protagonismo crescente na consolidação e aplicação do processo estrutural no Brasil, sobretudo em contextos marcados por violações sistêmicas e persistentes de direitos fundamentais. Essa atuação revela um redirecionamento relevante na compreensão do papel do Judiciário: de mero aplicador da lei a agente de transformação institucional e social. Um dos precedentes mais expressivos dessa virada é o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, no qual a Corte reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucionais no sistema penitenciário nacional.

A decisão na ADPF 347 é emblemática por diversas razões. Primeiro, porque rompeu com o paradigma da jurisdição reparatória tradicional, ao reconhecer que determinadas violações estruturais de direitos não podem ser resolvidas por meio de tutelas individuais, e sim por meio de medidas contínuas, coordenadas e prospectivas. Segundo, porque consagra uma atuação judicial proativa, exigindo do Poder Executivo — e, em certa medida, também do Legislativo — ações concretas voltadas à reorganização institucional e à promoção da dignidade humana das pessoas privadas de liberdade.

Esse tipo de atuação está em consonância com a concepção de processo estrutural formulada por Owen Fiss (1979), segundo a qual essa modalidade processual visa à reorganização de instituições públicas em resposta a ameaças sistêmicas a direitos constitucionais, como o racismo institucional ou as condições desumanas nas prisões. Para Fiss, o Judiciário deve ir além da resolução de controvérsias intersubjetivas e assumir um papel de guardião ativo dos valores constitucionais.

A prática judicial brasileira já reflete, em certa medida, essa reconfiguração. O próprio Código de Processo Civil passou a incorporar instrumentos que indicam uma ruptura com o modelo adversarial rígido e formalista. O texto normativo adota princípios que valorizam a cooperação entre as partes (art. 6º), incentiva a autocomposição (art. 3º, §§2º e 3º), e possibilita a flexibilização procedimental por meio dos negócios jurídicos processuais (art. 190). Como observa Viana (2023, p. 31), trata-se da constituição de um "microssistema de contratualização do processo", no qual as partes deixam a posição de sujeitos passivos para assumir protagonismo na modelagem da relação processual, em um cenário de valorização do diálogo e da corresponsabilidade.

Esse novo arranjo processual é particularmente relevante para os litígios estruturais, que envolvem múltiplos atores, interesses difusos ou conflitantes, e exigem soluções graduais, monitoradas e adaptáveis. A reestruturação institucional necessária em tais casos raramente se alcança por uma sentença definitiva tradicional, exigindo, ao contrário, uma atuação jurisdicional contínua, dialógica e cooperativa. O juiz, nesse contexto, atua não como um árbitro distante, mas como gestor da constitucionalidade, incumbido de acompanhar a implementação das decisões e de garantir que elas sejam efetivamente traduzidas em mudanças concretas.

Além da ADPF 347, outras decisões do STF vêm adotando raciocínio estrutural. Por exemplo, o julgamento da Reclamação Constitucional 29.098, relacionada à política pública de educação inclusiva no Paraná, também exigiu providências estruturantes. Em ambos os casos, observa-se o reconhecimento de que a inércia estatal pode constituir forma de violação de direitos fundamentais, legitimando a atuação do Judiciário em seu papel integrador.

Arenhart e Osna (p. 21, 2025) inferem que a importância que vem sendo dada ao processo estrutural no Brasil representa a elevada dimensão de sua necessidade em nosso ambiente social. Contextos marcados por violações sistêmicas e persistentes de direitos fundamentais têm ocorrido com indesejada frequência na realidade brasileira, criando diferentes espaços de déficit de proteção ou de negativa de direitos. A construção de uma via processual capaz de se inserir com maior adequação nesse vácuo, então, assume uma justificada relevância.

Além disso, a afirmação da disciplina e o seu protagonismo prático assumiram dimensão ainda mais ampla pelo fato de, no ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal ter estabelecido que o "processo estrutural" corresponde à via prioritária para a participação judicial em políticas públicas. Nesse contexto, o STF definiu a partir no Tema 698 limites impostos ao Judiciário na definição de obrigações de fazer ao Estado. Além disso, esse julgado também afastou a recorrente tese de que a intervenção da jurisdição em políticas públicas viola a separação de poderes. Consoante a Corte:

> *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. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).*

Assim, Góes e Oliveira (p. 47-57, 2025), inferem que nessa decisão fica patente o papel do Judiciário não só para quebrar a inércia do poder público, determinando que apresente uma solução para os problemas por intermédio, por exemplo, de um plano, mas também na concretização das políticas públicas. Ressalta-se que o art. 2º, IX, da Projeto de Lei nº 03/2025 dispõe que são normas fundamentais do processo estrutural a ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos, com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável.

Portanto, a jurisdição deve ficar responsável por avaliar e fiscalizar as providências adotadas pelo poder público, diretamente ou por meio de órgão delegado. Afinal de contas, o estado de coisas que viola os direitos fundamentais precisa ser reorganizado e o poder público, que esteve inerte na maior parte do tempo, precisa ser fiscalizado na execução do plano que elaborou.

Além disso, em um processo estrutural conduzido de forma adequada, deve existir o diálogo permanente entre as partes. O processo estrutural é o espaço favorável para que se ouça os grupos sociais envolvidos, pois, em muitos casos, estão sub-representados politicamente, de forma que contribuem para a eficiência e legitimidade das soluções para a demanda. Dessa forma, apenas quando as necessidades das pessoas são executadas e, efetivamente, influenciam a implementação de políticas públicas, é que a participação pode ser considerada como significativa. (GÓES, g.; OLIVEIRA, j.; p. 47-57, 2025)

Ao inserir a problemática, o Tema 698 findou por não colocar na tese pontos acerca da dimensão da participação dos interessados nas demandas. No voto do Min. Luís Roberto Barroso, no momento no qual é abordada a legitimidade democrática, acaba-se por dizer que a participação é essencial para legitimar, porém não argumenta esta como algo efetivo para a tomada de decisão. Também deveria ser esclarecido que a não atuação dos afetados deve ser a exceção e não a regra (GÓES, g.; OLIVEIRA, j.; p. 47-57, 2025).

Não só a falta de esclarecimento sobre participação significativa, mas também o próprio histórico de tratamento de temas caros à sociedade pela Corte, gera desconfiança sobre se verdadeiramente se buscará efetivar abertura em prol da sociedade, bastando recordar que, apesar de a Constituição ter incrementado os mecanismos de participação da sociedade civil e de setores afetados no âmbito de processos perante o STF, essa participação é muita das vezes ritual ou simbólica, haja vista que em seus votos e decisões os ministros frequentemente sequer citam o que suscitou o *amicus curiae* ou a audiência pública realizada. (BARCELLOS, Ana Paula de, p. 51-63, 2022)

Diante do exposto, a consolidação do processo estrutural no Brasil é um fenômeno que deve se assentar sobre três pilares: (i) a constatação de que certas violações de direitos têm natureza estrutural e não se resolvem por mecanismos processuais convencionais; (ii) a necessidade de respostas jurisdicionais dialógicas e prospectivas, que envolvam a participação de múltiplos sujeitos e o monitoramento de políticas públicas; e (iii) o fortalecimento de um Judiciário que, sem perder de vista os limites institucionais, reconhece sua responsabilidade na concretização dos valores constitucionais.

Essa atuação não representa uma ruptura da separação dos poderes, mas sim uma resposta institucional coordenada frente a falhas persistentes do Estado em cumprir seus deveres fundamentais.

Ao fazê-lo, o STF reafirma o papel do Judiciário como instrumento legítimo de correção de desigualdades e de transformação de realidades inconstitucionais, alinhando-se às melhores práticas sobre justiça estrutural.

4. ATIVISMO JUDICIAL E A SEPARAÇÃO DE PODERES NO PROCESSO ESTRUTURAL:

Como analisado no capítulo anterior, o Tema 698/STF afastou a recorrente tese de que a intervenção da jurisdição em políticas públicas viola a separação de poderes. Essa tese está diretamente relacionada às críticas ao ativismo judicial. Exemplo disso pode ser observado no debate promovido pelo Ministério Público do Paraná, no Podcast *"Julgados e Comentados"*[4], sobre processos estruturais e o controle de políticas públicas.

Na ocasião, o Procurador Regional da República, Sérgio Arenhart, foi questionado se, ao substituir a atuação tradicional do juiz — restrita à declaração da norma — por uma postura mais criativa, como agente de negociação, não se correria o risco de instaurar um "governo dos juízes" e desequilibrar o princípio da separação de poderes, tendo em vista que políticas públicas envolvem orçamento, planejamento e outras definições que não estariam ao alcance de um juiz formado sob o modelo tradicional de jurisdição.

Arenhart respondeu destacando que existem muitas opiniões divergentes nesse campo, mas que o problema maior está em não perceber que o debate sobre ativismo judicial ou não ativismo, com conotação negativa, ignora o verdadeiro ponto: o processo estrutural. Embora defenda uma atuação mais ativa do magistrado, Arenhart critica que essa função seja exercida dentro de um processo judicial tradicional, o qual não foi concebido para permitir ao juiz compreender a complexidade de determinados conflitos e oferecer soluções adequadas.

Nesses casos, nem o processo individual nem o coletivo foram estruturados para lidar com conflitos multipolares, nos quais diversos interesses convergem em torno de um mesmo problema — como no caso do rompimento da barragem em Mariana (MG), em que vítimas, mineradoras, agricultores, comunidades indígenas, Municípios, Estados, União e órgãos ambientais se encontram em disputa. Para esse tipo de litígio, os modelos tradicionais de processo não são capazes de agregar todos os envolvidos em um único procedimento dialógico.

Desse modo, a função mais ativa do juiz nos processos estruturais gera um questionamento sobre sua imparcialidade para conduzir o processo, por ser-lhe dada a faculdade permitir a busca da informação mais completa e adequada para fomentar um melhor acordo entre os sujeitos envolvidos.

[4] Podcast disponível em: [Julgados e Comentados] #08 - Processos Estruturais e o controle de Políticas Públicas

A crítica a essa atribuição dos julgadores seria fundamentada nos possíveis fatores que pudessem influenciar o juiz e comprometer sua imparcialidade, pois poderia agir de forma parcial, subjetivamente, de modo tendencioso, com decisões em benefício próprio ou da parte apadrinhada, ainda que por propósitos altruístas (COSTA, 2016, p. 24).

Segundo Dantas (p. 37-39, 2021) é imperioso consignar que não há, no ordenamento jurídico pátrio, um conceito unívoco de imparcialidade. Os diversos conceitos existentes ensejam também diversas interpretações quanto à atuação do julgador em um regime democrático, na medida em que a linha de diferenciação com outros institutos, como a independência e a neutralidade, fica muito mais cinzenta.

Sendo assim, é ingenuidade pensar que o julgamento de um juiz está fundamentado apenas em sua formação jurídica, pois com certeza, no ato de julgar, também estão presentes suas crenças, seus valores e suas referências sociais para proferir uma sentença (DANTAS, 2021, p. 37-39).

Não há como o juiz se desatrelar de sua personalidade e de suas emoções, mas também é possível haver julgamento apenas com base nelas, devendo prevalecer o mínimo de imparcialidade. A imparcialidade está dentro da esfera subjetiva do magistrado que tem relação direta com sua moral e ética, uma vez que abordaria a postura necessária a ser mantida pelo julgador (DANTAS, 2021, p. 39).

Por outras palavras, o julgador deve observar seus vieses cognitivos para que tenha consciência de seu estado natural de parcialidade e desenvolva técnicas capazes de superar o enviesamento, para que as respostas intuitivas e automáticas possam ser corrigidas e os vieses, reduzidos (NUNES; LUD; PEDRON, 2018).

Nesse sentido, observa-se que há uma forte ligação entre igualdade e imparcialidade, na medida em que casos iguais devem ter o mesmo tratamento pelo julgador, independentemente de quem esteja nos polos do processo. Como os jurisdicionados são iguais em sua condição pessoal, precisam de que suas alegações e provas sejam examinadas por um juiz que não beneficie um em detrimento de outro com base na própria personalidade, na emoção e em um trauma, mas com base nas causas levadas a juízo pelos sujeitos envolvidos para que haja o regime de substituição heterocompositiva, expostas pelo poder informacional ou dever de fundamentação (ANDRADE; GÓES; SILVA, 2025, p. 15).

Dessa forma, Andrade, Góes e Silva (p. 18, 2025) concluem que a atuação ativa do magistrado em processos estruturais, sobretudo na condução cooperativa da prova, não viola o devido processo legal, pois a investigação dos fatos é tarefa de todos os sujeitos processuais, que devem atuar de forma colaborativa para superar situações de desconformidade. O juiz, nesse contexto, exerce sua função de promover a justiça segundo o interesse público, em nome do bem comum afetado por estados de coisas inconstitucionais. Ademais, as demandas coletivas apresentam forte caráter objetivo, o que reforça a legitimidade de sua intervenção.

Em suma, o debate em torno do ativismo judicial e da separação de poderes, quando analisado sob a ótica do processo estrutural, revela que não se trata de mera invasão da função jurisdicional sobre as atribuições do Legislativo ou do Executivo. Trata-se, antes, da adaptação da jurisdição às novas exigências sociais, em litígios complexos que extrapolam o modelo tradicional de processo.

Embora existam riscos relacionados à imparcialidade e ao excesso de protagonismo judicial, a atuação mais ativa do magistrado, desde que exercida com consciência dos limites democráticos e de seus próprios vieses, não configura violação ao princípio da separação de poderes. Ao contrário, representa uma forma de concretizar direitos fundamentais diante de situações de inércia ou insuficiência das demais esferas estatais, reafirmando o papel do Judiciário como guardião da Constituição.

5. PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS:

A título de ilustração, diversos conflitos coletivos de grande complexidade, como aqueles que envolvem danos ambientais em larga escala, remoções forçadas de comunidades vulneráveis, ou a inércia estatal na implementação de políticas públicas essenciais, são exemplos típicos de situações que poderiam e devem ser enfrentadas sob a lógica dos processos estruturais. Essas situações não dizem respeito apenas a direitos subjetivos de indivíduos, mas a falhas sistêmicas no funcionamento de estruturas públicas ou privadas, cujos efeitos se irradiam de forma difusa e prolongada (GÓES, g.; OLIVEIRA, j.; p. 47-57, 2025).

Um exemplo elucidativo é trazido por Góes e Oliveira (p. 47-57, 2025). No desastre do rompimento da barragem do Fundão, instaurou-se um estado de coisas envolvendo diversos interesses: dos atingidos individualmente, como as mineradoras, agricultores, comerciantes, ribeirinhos, comunidades indígenas, Municípios, Estados, União, Ibama, Igam, Iphan. Configurou-se, assim, um cenário de conflito com inúmeros pólos envolvidos. Da mesma forma, diversas medidas precisaram ser adotadas, em diferentes espaços e momentos, para recompor a ordem desestruturada: reassentamento das famílias, despoluição do rio e de seus afluentes, aplicação de sanções às mineradoras, implementação de ações voltadas à proteção de outras barragens, entre outras providências.

Contudo, é importante ressaltar que, assim como nem todo litígio coletivo dá ensejo a uma ação coletiva, a presença de um litígio estrutural não implica, necessariamente, a propositura de um processo estrutural. Em muitas ocasiões, conflitos que possuem inequívoca natureza estrutural são judicializados de forma fragmentada — por meio de ações coletivas tradicionais, focadas apenas nos

efeitos imediatos, ou ainda por milhares de processos individuais, cujo único objetivo é assegurar medidas pontuais a determinadas pessoas ou grupos. Nessas hipóteses, o núcleo institucional do problema permanece intocado, e a reiteração da violação torna-se apenas uma questão de tempo.

Vitorelli (2021) é categórico ao afirmar que, na prática, é raro que litígios estruturais sejam efetivamente enfrentados por processos estruturais. Isso se deve, em grande parte, ao elevado grau de complexidade desses processos: eles são longos, custosos, politicamente sensíveis e demandam uma coordenação sofisticada entre diferentes atores e órgãos. Por essa razão, acabam sendo evitados tanto por magistrados quanto pelos próprios legitimados coletivos. A título ilustrativo, menciona-se o caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que, apesar de possuir legitimidade para atuar em demandas coletivas estruturais, ajuizou, entre 2014 e maio de 2017, aproximadamente 61 mil ações individuais buscando vagas em creches — uma média de cerca de 20 mil ações por ano. Nesse cenário, um defensor público justificou a prática de forma pragmática: “Nós sempre conseguimos. Nunca perdemos uma ação”.[5]

Esse tipo de estratégia processual, ainda que formalmente lícita, revela-se insuficiente do ponto de vista da transformação social. A multiplicação de ações individuais fragmenta o problema, trata os sintomas, mas não alcança as causas da disfunção estrutural. Na melhor das hipóteses, resulta em soluções paliativas e episódicas, que beneficiam alguns em detrimento de outros. Na pior, reproduz ou até aprofunda desigualdades sociais, agravando o quadro de ineficiência administrativa que se pretendia corrigir (Vitorelli, 2021).

O que se observa, nesses casos, é uma ilusão de solução judicial. As decisões obtidas no Judiciário geram a sensação de vitória — e de resposta estatal —, mas não transformam a realidade. A lógica do “quem chega primeiro” substitui os critérios técnicos de priorização, e o sistema público se vê refém de decisões judiciais que, embora bem-intencionadas, operam à margem da racionalidade administrativa e do planejamento de políticas públicas. A consequência prática é o colapso de qualquer tentativa de gestão equitativa e universal (Vitorelli, 2021).

Portanto, a não adoção da via estrutural em litígios com clara natureza institucional não apenas limita a efetividade da jurisdição, como pode implicar um uso contraditório do sistema de justiça, produzindo soluções judiciais que, no agregado, não representam avanço real para a coletividade (Vitorelli, 2021).

Segundo Vitorelli (2021), diante da crescente complexidade social e do elevado volume de demandas repetitivas, não se mostra mais adequado compreender a dinâmica processual sob a ótica

[5] A frase é do Defensor Público Rafael de Souza Miranda, da DPSP, lotado em Mogi das Cruzes, que ajuizou 430 ações relativas a vagas em creches apenas em 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2015/02/defensoria-de-mogi-faz-mais-de-mil-acoes-por-vaga-em-creches-em-5-anos.html. Acesso em: 18 ago. 2025.

tradicional. A centralização dessas causas revela-se de grande interesse para a efetividade do processo estrutural, na medida em que um juízo universal, valendo-se de instrumentos de cooperação jurisdicional, pode enfrentar problemas de ordem estrutural em perspectiva macro. Em outras palavras, em vez de se multiplicarem decisões isoladas em ações individuais espalhadas pelo país, admite-se o declínio da competência em favor do juízo responsável pelo processo estrutural, assegurando uniformidade e racionalidade às soluções.

Essa diretriz também se encontra refletida no Projeto de Lei nº 05/2025, em especial em seu art. 3º, §§ 2º e 4º. O dispositivo, além de fixar como foro competente para processar e julgar a demanda estrutural aquele do local da ação, da omissão, do dano ou do ilícito, estabelece que, havendo divergência entre juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos conexos, aplicam-se as normas do Código de Processo Civil relativas ao conflito de competência. Ademais, determina que, na condução das demandas estruturais, os magistrados devem dar primazia à cooperação judiciária, reforçando a lógica de coordenação institucional e a busca de soluções integradas e efetivas.

Ademais, Vitorelli (2021) ressalta que o processo estrutural se caracteriza justamente por buscar a reformulação de uma estrutura institucional disfuncional, reconhecida como a principal responsável pela violação de direitos fundamentais. Sua operacionalização exige, entre outros elementos, a elaboração de um plano estruturante, com a participação dos sujeitos processuais e o controle do Judiciário. Esse plano será implementado em etapas, ao longo do tempo, e deverá passar por monitoramento constante, avaliação dos impactos diretos e indiretos, aferição de viabilidade orçamentária, análise dos efeitos colaterais e, quando necessário, reformulação de metas e métodos.

Essa abordagem exige do Judiciário uma postura ativa e colaborativa, orientada por parâmetros de racionalidade democrática, técnica e empírica. O juiz não se limita a declarar direitos, mas atua como coordenador de um processo de reconstrução institucional, comprometido com resultados sociais concretos. É, portanto, uma forma de jurisdição responsiva, que não se satisfaz com a reparação individual, mas almeja prevenir a repetição das violações e garantir a transformação das condições que as geram.

Desse modo, o processo estrutural não se resume a mais uma modalidade de processo coletivo. Ele representa uma nova forma de conceber a jurisdição em contextos de crise institucional, nos quais a simples aplicação das normas existentes já não basta para assegurar a dignidade humana e a eficácia dos direitos fundamentais. Quando adequadamente empregado, o processo estrutural deixa de ser apenas um instrumento judicial e torna-se um agente de mudança social sistêmica.

Quanto à aferição da viabilidade orçamentária na implementação dos processos estruturais, segundo Medina (2023, p. 305), este, se não o maior, é um dos principais problemas pelos quais as

decisões estruturais, muitas vezes, carecem de implementação. Fala-se, sobretudo, da patente escassez de recursos na Administração Pública. Como as políticas públicas dependem, para execução efetiva, de recursos financeiros, são o orçamento público e, mais do que isso, a disponibilidade financeira da Administração Pública, as suas fontes vitais. Ressalte-se, ademais, que o art. 2º, VI, do Projeto de Lei nº 03/2025 estabelece como normas fundamentais do processo estrutural a observância dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas adotadas.

Para Medina (2023, p. 305), isso ocorre porque, apesar de previsto no planejamento orçamentário, o orçamento brasileiro tem natureza autorizativa, permitindo que políticas públicas planejadas não sejam efetivamente implementadas, isto é, seu descumprimento não geraria qualquer sanção jurídica.

O poder público muitas vezes não consegue cumprir o orçamento que ele próprio planejou, o que torna evidente a dificuldade de implementar uma ou várias decisões estruturais que exijam cumprimento por força de decisão judicial. (Medina, 2023, p. 306)

Em outras palavras, mesmo aquelas políticas já consideradas prioritárias e previstas no planejamento orçamentário, fruto de deliberações políticas e elaboradas pela Administração Pública e pelo Poder Legislativo, por um lado, frequentemente enfrentam o risco de jamais serem implementadas. Por outro, forçar o cumprimento das decisões pode gerar desequilíbrios, afetando outras prioridades orçamentárias e provocando um ciclo vicioso de novos litígios (Medina, 2023, p. 306).

Para Silva (2025, p.35), uma possível solução para esse problema seria tornar as decisões judiciais impositivas, uma vez que, a característica autorizativa do orçamento público remete a uma origem autoritária, incompatível com a constituição vigente no Brasil. Isso significa que pelo menos as decisões proferidas após tramitação judicial criariam direitos subjetivos e poderiam ser submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade.

Portanto, o caso da ADPF 347, que definiu o ECI (Estado de Coisas Inconstitucional) no sistema prisional brasileiro, destaca a relação entre processos estruturais, orçamento público e direitos fundamentais. O STF estabeleceu ações específicas e determinadas, incluindo o uso de recursos do FUNPEN, mas a execução foi limitada, com menos da metade do fundo utilizado entre 2019 e 2022. (Silva, 2025, p.35)

Essa ineficácia é atribuída à natureza autorizada do orçamento público, que não obriga administração a cumprir as despesas previstas, como amplamente comentado aqui. Esse caso evidencia a dificuldade de efetivar decisões estruturais em um sistema onde a violação de direitos fundamentais é institucionalizada. Como solução, propõe-se que decisões judiciais sejam impositivas,

garantindo direitos subjetivos e viabilizando sua execução, o que seria mais compatível com a Constituição brasileira de 1988. (Silva, 2025, p. 35).

Em suma, o processo estrutural configura um instrumento indispensável para a efetivação dos direitos fundamentais diante de violações de natureza sistêmica, oferecendo respostas mais amplas e duradouras do que as ações individuais ou coletivas tradicionais. Contudo, sua implementação não está isenta de desafios: a complexidade processual, a natureza autorizativa do orçamento público e a resistência de atores institucionais ainda limitam sua plena eficácia.

Apesar dessas dificuldades, não se pode reduzir sua importância a uma promessa normativa. Pelo contrário, quando adequadamente conduzido, com planejamento, monitoramento e cooperação entre os diversos atores envolvidos, o processo estrutural tem potencial para reconfigurar estruturas disfuncionais e prevenir a repetição de violações. Trata-se, portanto, de um instrumento que, embora enfrente barreiras significativas, representa um avanço indispensável para a concretização da dignidade humana e a efetividade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

6. AS PROPOSTAS DE TÉCNICAS PROCESSUAIS ESTRUTURAIS:

O processo estrutural, concebido como uma ferramenta de transformação institucional, rompe com a lógica tradicional do processo judicial centrado na responsabilização de condutas passadas e na imposição de obrigações individualizadas. Em vez disso, busca promover mudanças estruturais duradouras que alterem o funcionamento de instituições públicas ou privadas, a fim de remover as causas sistêmicas de violações a direitos fundamentais.

Não se trata, portanto, de ordenar atos pontuais, mas de construir, por meio de sucessivas deliberações e interações entre os envolvidos, um conjunto de ações voltadas à reorganização de políticas públicas e práticas institucionais, conforme observa Diver (1979, p. 43), ao afirmar que o processo estrutural se converte em um componente permanente do processo de negociação política, moldando o conteúdo e a forma de atuação estatal.

Esse entendimento é acolhido pelo Projeto de Lei nº 05/2025, em seu art. 7º, ao propor o equilíbrio entre estabilidade e mudança. O dispositivo prevê que, uma vez definido, o objeto do processo estrutural só pode ser alterado por acordo entre as partes, evitando que a causa se prolongue indefinidamente em razão de constantes mudanças de enfoque. Por outro lado, ainda que o objeto permaneça fixo, as metas e indicadores relacionados à sua execução podem ser revistos, seja por consenso, seja por decisão judicial, desde que observado o contraditório. Reconhece-se, assim, a necessidade de adaptação à realidade social, sempre mutável, que pode inviabilizar as providências inicialmente definidas.

Nesse contexto, o papel do magistrado transcende a função de mero árbitro. Sua atuação aproxima-se da de um facilitador e articulador de soluções, responsável por promover o convencimento e a coordenação entre diferentes grupos sociais, em vez de se limitar à imposição de ordens judiciais. Para tanto, exige-se um procedimento flexível, compatível com a complexidade e a dinamicidade dos litígios estruturais, cuja condução demanda abertura ao diálogo e cooperação entre os múltiplos atores envolvidos. Contudo, embora haja consenso sobre a necessidade dessa flexibilidade, permanece o debate sobre como ela deve ser institucionalizada e aplicada pelo magistrado.

Três propostas principais se destacam quanto ao perfil procedimental do processo estrutural, conforme sistematiza Vitorelli (2023). A primeira delas, desenvolvida por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), propõe um modelo bifásico, composto por uma etapa inicial de diagnóstico do problema estrutural, seguida da fase de implementação do plano de reestruturação. Nessa concepção, o processo deve ser estruturado para primeiro reconhecer e delimitar a disfunção institucional e, posteriormente, elaborar e executar um plano corretivo, com espaço para técnicas processuais atípicas, medidas executivas e formas ampliadas de participação. Em suas próprias palavras:

> *O processo estrutural se caracteriza por: (...) (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária* (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 45)

Apesar da clareza metodológica dessa abordagem, Vitorelli aponta uma limitação relevante: a rígida separação entre diagnóstico e execução pode comprometer a efetividade do processo. A realidade institucional frequentemente se revela instável, e o que inicialmente parece ser um plano adequado pode revelar-se ineficiente ou insuficiente diante dos resultados práticos. Assim, a implementação deve retroalimentar o diagnóstico, possibilitando ajustes progressivos e revisões das metas definidas, em um movimento contínuo de aprendizado institucional.

Nesse ponto, a segunda proposta, de Sérgio Arenhart (2013), oferece um modelo baseado em decisões em cascata, iniciando-se por uma ordem judicial mais ampla e genérica, que vai sendo desdobrada em deliberações progressivamente mais específicas, à medida que os problemas e obstáculos surgem. Essa estratégia busca acompanhar a realidade em constante transformação, adaptando-se a cada nova situação concreta. Nas palavras do autor:

> *Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase "principiológica", no sentido de que terá como principal função estabelecer a "primeira impressão" sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da "decisão núcleo", ou para a especificação de alguma prática devida. Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.* (ARENHART, Sérgio, 2013, p. 389-410)

No entanto, essa proposta, embora teoricamente sensível à complexidade do litígio estrutural, pode produzir um efeito adverso: a ausência de um roteiro mínimo de procedimento pode induzir o julgador a aplicar, por inércia ou insegurança, o procedimento comum previsto no CPC, incompatível com as especificidades do processo estrutural. O risco, portanto, é o da caotização do processo, com perda de previsibilidade e eficiência.

Em resposta a essas limitações, Vitorelli (2023) propõe um modelo cíclico em espiral, no qual o procedimento do processo estrutural se organiza como uma sequência de ciclos interdependentes e progressivos. A cada ciclo, os temas centrais do litígio são revisitados e aprimorados, com base na experiência acumulada. Esse modelo compreende seis fases centrais:

1) Diagnóstico participativo do litígio, a partir da escuta de múltiplos grupos sociais afetados, respeitando-se a natureza policêntrica do conflito;
2) Formulação de um plano de reestruturação, seja por decisão judicial, acordo ou composição entre os atores envolvidos;
3) Implementação das medidas propostas, com possibilidade de coerção ou negociação;

4) Avaliação empírica dos efeitos das ações adotadas, buscando verificar a eficácia da intervenção institucional;
5) Reformulação do plano, corrigindo eventuais equívocos ou ampliando as metas estabelecidas;
6) Nova implementação, reiniciando o ciclo até que se atinja o resultado social pretendido, isto é, a cessação da violação estrutural e a construção de uma nova realidade institucional compatível com os valores constitucionais.

Esse modelo permite uma racionalidade dialógica e progressiva, na qual conhecimento, decisão e execução não estão dissociados, mas entrelaçados. Essa lógica rompe com a linearidade do procedimento tradicional e transforma o processo em uma espiral ascendente, com decisões que se acumulam e se ajustam ao longo do tempo.

Para viabilizar esse modelo, algumas estratégias processuais já previstas no CPC podem ser adaptadas. Destaca-se, por exemplo, o uso de tutelas provisórias, com base no art. 297, parágrafo único, para implementar medidas urgentes e testar soluções iniciais. Essa antecipação da tutela permite que o juiz observe a resposta institucional às ordens judiciais e ajuste suas determinações de forma mais realista.

Outro instrumento importante são as audiências mistas, previstas nos arts. 139, V e VI, do CPC e Art. 8º, III do Projeto de Lei nº 03/2025. Essas audiências podem combinar instrução, mediação e deliberação, inclusive antes da fase de contestação, e devem contar, sempre que necessário, com a participação de atores sociais diretamente afetados pela política pública em discussão. Isso garante que a decisão judicial incorpore diferentes perspectivas e não se restrinja à lógica burocrática do ente estatal (Vitorelli, 2023).

Presentes as partes e os gestores, é possível avaliar a conveniência de se convidar para a audiência também pessoas que pertençam à sociedade afetada pela política pública. Esse convite pode não ser conveniente em todas as audiências, em virtude da dificuldade de coordenação entre todos os presentes. No entanto, será importante em muitas delas, para que o juiz também possa conhecer a versão dos grupos prejudicados pelo litígio, não apenas dos gestores institucionais. Estes, é claro, sempre terão suas dificuldades a relatar, mas elas precisarão ser sopesadas com o sofrimento dos grupos. É frequente que os juízes sejam resistentes a esse tipo de intervenção, por considerá-la alheia à técnica jurídica. Trata-se de posicionamento equivocado, uma vez que as questões implicadas em um processo coletivo são complexas e, por isso mesmo, não encontram solução pré-concebida na lei. É preciso que o aspecto humano, por trás do problema, também seja conhecido pelo juiz (Vitorelli, 2023).

Marcela Ferraro ressalta a importância de se revalorizar a oralidade na condução do processo estrutural (FERRARO, 2015. p. 170). As audiências são um ambiente apropriado para que os gestores, o juiz, os legitimados coletivos, os representantes dos grupos impactados e os especialistas na matéria possam construir soluções, tanto no que tange ao direito material, à elaboração e implementação do plano, quanto relativamente à própria condução do processo, com a definição de temas e estratégias probatórias, definição de quesitos periciais, inspeções judiciais, questões controvertidas etc.

Nesse contexto, a audiência deve servir para fomentar um amplo debate entre as partes e com o juízo, no qual se apresentem os diversos aspectos do litígio e as razões que sustentam as posições de ambas as partes. Essa abertura ao diálogo já pode ampliar as chances de que se avance para um acordo (Vitorelli, 2023).

Infelizmente, ainda é comum certa resistência judicial à abertura do processo para vozes externas, sob o argumento de que tais intervenções não estariam amparadas pela técnica jurídica. No entanto, essa visão é reducionista, pois ignora a complexidade dos litígios coletivos e estruturais, nos quais as dimensões humanas e sociais são indissociáveis dos aspectos normativos. A escuta ativa de grupos vulnerabilizados é, assim, uma exigência ética e jurídica da própria noção de jurisdição democrática (Vitorelli, 2023).

Em síntese, a condução do processo estrutural exige superar a lógica de fases estanques e preclusivas, para adotar uma dinâmica processual interativa, adaptativa e contínua. O modelo cíclico proposto por Vitorelli representa uma tentativa de sistematizar essa complexidade sem engessá-la, oferecendo um caminho viável para juízes que buscam um equilíbrio entre segurança jurídica e efetividade social. A não adoção dessa lógica pode resultar na imposição de soluções desconectadas da realidade, cuja implementação revele-se inviável ou contraproducente. Portanto, decisão e execução, no contexto estrutural, devem caminhar lado a lado, em permanente diálogo.

7. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E PROCESSO ESTRUTURAL:

A adequada identificação dos litígios estruturais e o correto encaminhamento dos processos a eles relacionados são etapas fundamentais para o fortalecimento da cooperação entre os diversos órgãos do Judiciário. Essa articulação não se restringe ao âmbito interno do Poder Judiciário, mas se amplia para a esfera interinstitucional, viabilizando respostas coordenadas e eficazes a violações sistemáticas de direitos. Tal arranjo institucional é especialmente importante diante da complexidade dos litígios estruturais, cuja solução não pode ser alcançada por decisões judiciais isoladas ou por mecanismos tradicionais de prestação jurisdicional.

Nesse contexto, torna-se evidente que a efetividade da força normativa da Constituição e dos tratados internacionais de direitos humanos depende do engajamento ativo e contínuo de múltiplos atores, inclusive do Estado em todas as suas esferas e poderes. Como ressalta Galdino (2005, p. 215), é imprescindível a atuação positiva do Estado para garantir a concretização dos direitos fundamentais e humanos. Essa atuação, no entanto, não pode ocorrer de forma fragmentada ou simbólica: ela exige planejamento, execução e controle articulado entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sob a coordenação deste último, especialmente quando a via processual adotada é a do processo estrutural.

O processo estrutural rompe com o paradigma tradicional da litigância bipolar, caracterizada pela rigidez procedimental e pela resolução de conflitos intersubjetivos. Em vez disso, adota uma lógica difusa e multicêntrica, com múltiplos sujeitos e interesses em jogo, exigindo do Judiciário uma postura ativa, dialógica e pragmática (RENDLEMAN, 2010, p. 498). Trata-se de um mecanismo voltado à reestruturação institucional em contextos de disfunções sistêmicas, cuja origem, na maioria das vezes, reside em falhas de coordenação de natureza estrutural (SILVA, 2020, p. 99).

Diante dessa nova configuração do litígio e da jurisdição, a cooperação judiciária emerge como instrumento indispensável para a efetivação das medidas estruturantes. A cooperação judiciária nacional, conforme define Gustavo Cavalcante Lamêgo, “é o conjunto de instrumentos e atos disponíveis para que os órgãos jurisdicionais brasileiros interajam entre si, com entidades arbitrais ou órgãos administrativos para a prática de atos processuais de forma racional e eficiente” (p. 495, 2021).

Por sua vez, a Resolução nº 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) abre caminho para uma atuação concertada entre magistrados e órgãos judiciais, fomentando práticas processuais mais flexíveis, adaptativas e eficientes. Embora frequentemente vinculada à fase executiva do processo, a cooperação não se restringe a esse momento: pode e deve ser mobilizada já na fase de conhecimento, pois o êxito da atuação estrutural demanda sincronia procedimental desde o início da tramitação.

As premissas que orientam a cooperação judicial em processos estruturais buscam justamente superar as limitações dos modelos tradicionais, muitas vezes marcados pelo formalismo estéril e pela fragmentação decisória. A cooperação é, portanto, uma técnica de gestão processual voltada à racionalização dos fluxos, à partilha de informações, à harmonização de entendimentos e à formação de estratégias comuns. Ela pressupõe o diálogo institucionalizado entre magistrados, promovendo uma cultura de corresponsabilidade no enfrentamento de problemas complexos e sistêmicos.

Conforme destaca Costa (2021, p. 7), a cooperação não é um comando normativo imperativo, tampouco um direito subjetivo das partes ou um dever automático do juiz. Trata-se de uma faculdade processual discricionária, atribuída ao magistrado enquanto gestor do processo, devendo ser utilizada

com base na ponderação e na análise do caso concreto, sempre em articulação com os demais atores do sistema de justiça. Essa concepção reforça a legitimidade democrática da jurisdição e aproxima a atuação do juiz das necessidades concretas da sociedade.

Por esse viés, a cooperação pode ser interpretada como um desdobramento da administração gerencial do Poder Judiciário, voltada à promoção de uma jurisdição mais célere, eficiente e responsiva, conforme argumenta Avelino (2015, p. 188). Esse modelo impõe a adoção de atos cooperados, não apenas como instrumento de economia processual e de recursos públicos, mas como forma de ampliar a capacidade resolutiva do sistema de justiça frente à complexidade dos litígios estruturais.

Complementando essa visão, Aragão (2020, p. 455) destaca que a cooperação exerce papel relevante na gestão processual contemporânea, pois contribui para o aumento da produtividade judicial ao reduzir práticas burocráticas redundantes e evitar a repetição de atos desnecessários. A coordenação entre juízes e tribunais, nesse contexto, atua como catalisadora de soluções mais efetivas e menos onerosas tanto para o Estado quanto para os jurisdicionados.

Nessa perspectiva, o art. 3º do Projeto de Lei nº 05/2025 estabelece que, na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária. De modo complementar, o art. 5º, §6º do mesmo Projeto de Lei dispõe que, caso seja identificado um litígio estrutural em processos individuais, 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 previstos no art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a fim de que possam, se for o caso, promover a propositura da ação respectiva.

No mesmo sentido, a recente Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, expedida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu art. 4º, IV e V, dispõe que o juízo competente deve promover atos de cooperação judiciária, inclusive interinstitucional, que contribuam para a adequada resolução do litígio. Prevê ainda a necessidade de incentivar atos de cooperação judiciária que possibilitem a centralização de processos, a prática conjunta ou coordenada de atos processuais, bem como a reunião ou suspensão de feitos que versem sobre o objeto do processo estrutural, assegurando, assim, a solução eficiente e isonômica do litígio.

Dessa forma, a cooperação judiciária, sobretudo no âmbito dos processos estruturais, revela-se não apenas uma inovação procedimental, mas também uma ferramenta estratégica para o enfrentamento de crises institucionais e de violações reiteradas de direitos fundamentais. Seu uso qualificado e responsável constitui elemento-chave para a concretização de um Poder Judiciário constitucionalmente comprometido com a transformação da realidade social.

8. NÚCLEO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS COMPLEXOS (NUPEC) NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF):

Como visto nos capítulos anteriores, os processos estruturais, diferentemente dos modelos tradicionais de resolução de conflitos, operam com uma lógica própria, voltada não à reparação pontual de direitos violados, mas à transformação de realidades institucionais incompatíveis com a Constituição.

Esses processos se desdobram em três fases distintas, mas interdependentes. A primeira etapa consiste no diagnóstico judicial da situação inconstitucional ou contrária à ordem jurídica. Em seguida, há a elaboração e homologação de um plano estruturante, elaborado de forma dialógica, visando à correção da situação. Por fim, o processo entra na fase de monitoramento da execução, com o acompanhamento judicial do cumprimento das etapas e metas estabelecidas.

Essa estrutura reflete uma mudança profunda na função judicial. No processo estrutural, o juiz não se limita a dirimir conflitos entre partes, mas assume o papel de garantidor da ordem constitucional, intervindo para reformar práticas institucionais que geram violações coletivas e persistentes. Como observa Owen M. Fiss (1979), a missão do magistrado não é simplesmente "declarar quem está certo ou errado, calcular o valor da indenização, nem formular um decreto destinado a impedir algum ato isolado. A tarefa é remover a condição que ameaça os valores constitucionais".

Nessa mesma linha, Vitorelli (2021) ressalta que a execução estrutural exige uma lógica de fases, pois permite o cumprimento gradual e racional das decisões judiciais, considerando não apenas a posição do Judiciário e das partes, mas também o impacto sobre os demais grupos afetados. A reavaliação constante das etapas executadas possibilita ajustes mais eficazes nas fases subsequentes, prevenindo tanto o desperdício de recursos quanto efeitos colaterais adversos. Vitorelli enfatiza, ainda, que esse compromisso com o diálogo entre os sujeitos processuais e os atingidos pela política deve estar presente desde a fase cognitiva da ação — ou seja, desde o início do processo.

Os litígios estruturais apresentam características que os diferenciam nitidamente das ações civis públicas ou dos processos coletivos tradicionais: são multipolares, envolvem impacto social difuso, demandam soluções prospectivas e progressivas, e impõem intervenções institucionais de longa duração. Por isso, o tratamento processual desses conflitos exige ferramentas adequadas ao seu grau de complexidade.

O art. 8º do Projeto de Lei nº 05/2025 lista as técnicas processuais que podem ser utilizadas para a condução de um processo estrutural. Elas 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 publicidades (incisos IX e X) e técnicas de cooperação (inciso XI).

Já o art. 9º trata do núcleo essencial do processo estrutural: a elaboração e implementação do plano. Em especial, o §3º estabelece mecanismos que buscam afastar uma atuação meramente intuitiva ou experimental, exigindo que a condução seja devidamente planejada, a fim de reduzir riscos e mitigar eventuais efeitos indesejáveis decorrentes de sua aplicação.

Entre as principais técnicas empregadas, destacam-se:

a) Audiências públicas e de mediação com participação ativa de órgãos estatais, entidades civis e representantes da sociedade;
b) Planos de ação estruturados, elaborados de forma colaborativa entre os atores envolvidos, muitas vezes com o auxílio de peritos ou especialistas;
c) Decisões progressivas e adaptativas, que permitem a revisão contínua de metas conforme os desafios de implementação surgem;
d) Monitoramento jurisdicional contínuo, em que o juiz acompanha o progresso da execução, atua para desbloquear impasses e estimular o cumprimento colaborativo das medidas estabelecidas.

Ciente da complexidade crescente desses casos, o Supremo Tribunal Federal instituiu em 2023, no âmbito de sua estrutura, o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC). Esse setor é responsável por identificar, monitorar e assessorar a condução de ações estruturais, especialmente aquelas com elevado impacto social e que envolvem violações persistentes de direitos fundamentais, muitas vezes associadas a falhas estatais graves, como omissões no fornecimento de políticas públicas essenciais.[6]

O NUPEC atua em diferentes frentes. Ele oferece apoio técnico aos ministros, fornecendo relatórios, pareceres e análises que permitam decisões mais informadas e sensíveis à realidade dos grupos vulneráveis. Também monitora a tramitação de ações estruturais, acompanha a execução de decisões e atua como instância articuladora entre os diversos agentes públicos e civis envolvidos nos litígios. Em parceria com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), o NUPEC pode promover métodos alternativos de resolução, como a mediação e a conciliação, mesmo no contexto de grandes litígios estruturais, contribuindo para soluções mais legítimas e sustentáveis.

[6] Disponível em: https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-atua-em-pelo-menos-11-processos-estruturais

Esse esforço institucional demonstra que, para além de decisões judiciais, é necessário um aparato permanente de gestão judicial de políticas públicas, com expertise técnica, sensibilidade social e articulação interinstitucional. A atuação do NUPEC é expressão concreta desse novo paradigma de Justiça, no qual a função jurisdicional se amplia para incorporar a gestão de soluções estruturantes e a supervisão de sua eficácia ao longo do tempo.

Entre os casos paradigmáticos acompanhados pelo NUPEC, destacam-se:

a) ADPF 347 (sistema penitenciário);
b) ADPF 635 (política de segurança pública no Rio de Janeiro);
c) ADPF 709 (proteção dos povos indígenas durante a pandemia de COVID-19);
d) ADPFs 743, 746, 760, 857, 991 (diversas temáticas envolvendo omissões estatais estruturais);
e) Rcl 58.207 e Rcl 68.709 (reclamações constitucionais com relevância estrutural);
f) Suspensão de Liminar 1.696, entre outros.

Tais processos evidenciam que o STF vem exercendo, por meio do processo estrutural, uma jurisdição comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais em sua dimensão coletiva, sobretudo quando outras instituições se mostram inoperantes.

Além disso, para além dos esforços empreendidos pelo STF no controle dos processos estruturais, a recente Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dispôs em seu art. 4º que os tribunais devem disponibilizar, em local apropriado em seus sítios eletrônicos, a lista de processos estruturais em andamento e encerrados. Essa lista deve conter uma síntese, em linguagem simples, de seu objeto, das providências adotadas, do estágio atual de tramitação e dos efeitos decorrentes das decisões judiciais proferidas no processo.

De forma complementar, a Recomendação de Caráter Geral nº 05/2025/CN, emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabeleceu em seu art. 5º, §1º que os Ministérios Públicos poderão instituir núcleos ou órgãos de apoio aos procedimentos e processos estruturais, a fim de acompanhar, coordenar e promover soluções estruturais, tanto judiciais quanto extrajudiciais. Ademais, em seu art. 8º, a norma determinou que deve ser assegurada a ampla publicidade e transparência dos atos e planos estruturais, com linguagem acessível e disponibilização em portais eletrônicos institucionais.

Por sua vez, na versão final do anteprojeto de lei sobre processos estruturais, elaborado pela Comissão de Juristas do Senado Federal, há dois dispositivos que indicam a importância dos indicadores de encerramento. Conforme o art. 9º, §3º, VIII, o plano de ação deve determinar prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo.

Além disso, o art. 11 dispõe que o monitoramento judicial 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, § 3°, inciso VIII.

Assim, em relação ao encerramento de um processo estrutural que já foi instaurado e está sendo monitorado, de acordo com Casimiro, Mello e Navarro (2024), o primeiro passo consiste em nivelar as expectativas quanto aos resultados esperados. Nesses casos, não se busca, pela via judicial, alcançar um estado ideal de coisas em que os direitos de todos os envolvidos estejam plenamente assegurados. Esse patamar de máxima efetividade corresponde à plena realização da política pública, a ser conduzida pelas autoridades administrativas, e não constitui missão do Poder Judiciário no processo estrutural.

Conforme Casimiro, Mello e Navarro (2024), não se deve confundir a finalidade do processo estrutural com a finalidade da política pública. O processo estrutural tem por função reconhecer a existência de um problema estrutural, promover o diálogo entre as partes para que planejem conjuntamente a resposta adequada e assegurar o início da implementação da solução. Nessas situações, o Judiciário busca restabelecer a operação funcional e dialógica entre as diferentes autoridades públicas envolvidas, de modo que possam, progressivamente, superar a situação de violação de direitos.

Uma vez restabelecido o diálogo, elaborado o plano de ação e consolidada sua implementação, considera-se cumprida a missão do processo estrutural. A partir desse momento, cabe às autoridades administrativas o aperfeiçoamento contínuo da nova política pública, a fim de aproximá-la de um estado ideal de atendimento aos direitos, tarefa própria do Poder Executivo (CASIMIRO; MELLO; NAVARRO, 2024).

Nesse sentido, a intervenção judicial deve fortalecer as instituições responsáveis pela solução do problema, para que, após o encerramento do processo, estejam aptas a enfrentar, de forma autônoma, antigos ou novos desafios relacionados ao tema, sem a necessidade de novas intervenções judiciais (CASIMIRO; MELLO; NAVARRO, 2024).

Dessa forma, o modelo estruturante de jurisdição não apenas se afirma como alternativa viável à judicialização tradicional, mas também se revela indispensável para a transformação institucional do Estado e para a plena efetivação do pacto constitucional brasileiro. Nesse cenário, a criação e o fortalecimento de núcleos de monitoramento – como o NUPEC no STF, os núcleos das defensorias públicas e os órgãos de apoio instituídos pelo Ministério Público – apresentam-se como iniciativas convergentes e complementares. Em conjunto, esses espaços especializados viabilizam o acompanhamento contínuo das políticas públicas, a avaliação de resultados e a correção de rumos,

assegurando maior efetividade às decisões judiciais e extrajudiciais. Além disso, ao aliarem expertise técnica, articulação interinstitucional e compromisso com a transparência, esses núcleos configuram uma rede institucional voltada não apenas à tutela de direitos fundamentais, mas também à construção de soluções estruturais sustentáveis e socialmente legítimas.

CONCLUSÃO

A recente regulamentação do processo estrutural no Brasil reflete uma evolução necessária diante dos desafios impostos à efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo quando se considera a complexidade social envolvida na judicialização de políticas públicas. O desenvolvimento do presente estudo possibilitou compreender o Projeto de Lei nº 03/2025 e sua relação com a Recomendação de Caráter Geral nº 05/2025/CNMP e a Recomendação nº 163/2025 do CNJ, evidenciando um esforço institucional voltado à consolidação de parâmetros jurídicos capazes de conferir maior segurança e previsibilidade à aplicação desse instrumento.

Ao longo da pesquisa, constatou-se que o processo estrutural se distingue do processo coletivo e dos processos estratégicos por sua aptidão em enfrentar litígios complexos, multipolares e policêntricos, que não encontram solução adequada nas técnicas processuais tradicionais. Nesse sentido, foi possível demonstrar que o processo estrutural constitui, na atualidade, a proposta mais adequada para organizar demandas repetitivas e reiteradas violações de direitos fundamentais, atribuindo ao Poder Judiciário um papel de coordenação e supervisão direcionado à transformação estrutural das políticas públicas.

A análise do Projeto de Lei nº 03/2025 permitiu relacionar seus dispositivos às principais discussões teóricas examinadas no trabalho, como a identificação do processo estrutural pelo juiz, a cooperação entre órgãos e instituições, bem como as fases de execução e monitoramento das decisões. Evidencia-se que esse modelo processual assume caráter residual, sendo aplicável quando os meios tradicionais se mostram insuficientes para enfrentar problemas estruturais de larga escala.

Nesse contexto, a decisão proferida na ADPF 347/STF é paradigmática quanto ao reconhecimento do processo estrutural no Brasil, na medida em que a Corte declarou a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional. Rompeu-se, assim, com o paradigma da jurisdição reparatória tradicional, ao afirmar que determinadas violações estruturais de direitos não podem ser solucionadas por meio de tutelas individuais, mas sim por medidas contínuas, coordenadas e prospectivas.

No mesmo sentido, o STF, ao julgar o Tema 698, estabeleceu limites à atuação do Judiciário na definição de obrigações de fazer ao Estado, afastando, entretanto, a recorrente tese de que a intervenção jurisdicional em políticas públicas configuraria violação ao princípio da separação de poderes.

Diante disso, observa-se que, para além da discussão acerca do ativismo judicial e da separação de poderes, a consolidação do processo estrutural no Brasil deve se assentar em respostas

jurisdicionais dialógicas e prospectivas, que envolvam a participação de múltiplos sujeitos e o monitoramento permanente de políticas públicas, bem como no fortalecimento de um Poder Judiciário que, sem perder de vista seus limites institucionais, reconheça sua responsabilidade na concretização dos valores constitucionais.

Ademais, diversas propostas têm sido apresentadas acerca do perfil procedimental do processo estrutural: Didier, Zaneti e Oliveira (2020) sugerem a adoção de um procedimento bifásico; Arenhart (2013) defende a condução por intermédio de decisões em cascata; e Vitorelli (2023) propõe um procedimento em espiral, pautado pela construção e reconstrução contínua de soluções. Apesar das diferenças, todas essas formulações convergem ao reconhecer a imprescindibilidade da cooperação judiciária como técnica de gestão processual, orientada à racionalização dos fluxos, à partilha de informações, à harmonização de entendimentos e à formação de estratégias comuns. Tal perspectiva pressupõe um diálogo institucionalizado entre magistrados, fomentando uma cultura de corresponsabilidade no enfrentamento de problemas complexos e sistêmicos.

Por fim, a experiência do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) no STF, dos núcleos especializados das Defensorias Públicas e dos órgãos de apoio e monitoramento que deverão ser instituídos pelos Ministérios Públicos revela uma convergência institucional. Em conjunto, esses espaços especializados viabilizam uma atuação concreta desse novo paradigma de Justiça, no qual a função jurisdicional se amplia para abarcar a gestão de soluções estruturantes e a supervisão de sua eficácia ao longo do tempo.

Assim, este trabalho buscou não apenas organizar um encadeamento de ideias em torno do processo estrutural no Brasil, mas também contribuir para a construção de um modelo jurídico mais eficiente e equitativo, capaz de enfrentar os desafios da efetivação dos direitos fundamentais. Embora não esgote a temática, a pesquisa apresenta-se como ponto de partida relevante para os iniciantes nos estudos sobre o assunto, reforçando a convicção de que a regulamentação do processo estrutural constitui passo essencial para a promoção da justiça social e para a concretização dos direitos fundamentais no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Agenor; GOÉS, Gisele; SILVA, Sandoval. A (im)parcialidade do juiz nos processos estruturais ou processos por quesitos. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, SC. v. 38. n. 14. p.271-293. Mai./Ago.2024. Disponível em: https://www.academia.edu/129349077/A_IM_PARCIALIDADE_DO_JUIZ_NOS_PROCESSOS_ESTRUTURAIS_OU_PROCESSOS_POR_QUESITOS_THE_IM_PARTIALITY_OF_THE_JUDGE_IN_STRUCTURAL_PROCESS_OR_PROCEDURE_BY_ASKING_QUESTIONS. Acesso em: 18 ago. 2025.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Da flexibilidade como característica necessária do processo estrutural. **Pragmatismo, Direitos Fundamentais e Processos Estruturais.** 1ª Edição, p. 32 - 47, 2025.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. setembro a dezembro de 2020. p. 276-295.

ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. O tema 698/STF e os "Processos Estruturais". **Pragmatismo, Direitos Fundamentais e Processos Estruturais**. 1ª Edição, p. 20 - 32, 2025.

ARENHART, Sérgio. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 225. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 389-400.

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Plenário estabelece diretrizes norteadoras a serem aplicadas em processos estruturais. Portal CNJ, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/plenario-estabelece-diretrizes-norteadoras-a-serem-aplicadas-em-processos-estruturais/>. Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025.* Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação de caráter geral nº 05/2025/CNMP, de 6 de agosto de 2025*. Brasília, DF: CNMP, 2025. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 698 de Repercussão Geral,* RE 684.612, j. 30/06/2023, DJe 07/08/2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno), *ADPF 347* MC, Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 09/09/2015. 2015b

CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; MELLO, Patrícia. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo? *JOTA*, 28 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>. Acesso em: 26 ago. 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **Levando a imparcialidade a sério:** proposta de um modelo interseccional entre direito processual, economia e psicologia. 2016. 187 f. Tese (Doutorado em Direito Processual Civil) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da Costa. Judicial cooperation as a procedural management technique for modifying jurisdiction to avoid conflicting decisions. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. e42510414197, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i4.14197. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/14197. Acesso em: 02 ago. 2025.

DANTAS, Rodrigo D''Ório. **A imparcialidade no divã:** por que árbitros e juízes são naturalmente parciais? São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, vol. 203, 2020, p. 45-81.

FISS, Owen M. *Foreword: The Forms of Justice*. **Harvard Law Review**, vol. 93, p. 1-58, 1979.

GALDINO, F. Introdução à teoria dos custos do direito: direitos não nascem em árvores. **Lumen Juris**, 2005.

GÓES, Gisele; OLIVEIRA, Jeferson. Processos estruturais e participação democrática e significativa na composição de conflitos multipolares. **Pragmatismo, Direitos Fundamentais e Processos Estruturais.** 1ª Edição, p. 47 - 57, 2025.

MEDINA, Bruna Schweitzer. O Que Vem Depois: Desafios na implementação de decisões estruturais em Litígios que envolvem o poder público. **RJLB**, ano 9, n. 4, p.295-330, 2023.

MOTA, Andréa; TASSIGNY, Mônica. O processo estrutural como instrumento aplicado ao direito de acesso à informação ambiental no Brasil. **Revista Direito e Práxis.** Abril/Junho 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/76825. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/kDm6sjJbS9crKjkMdnbZk8S/?lang=pt#. Acesso em: 02 ago. 2025.

NUNES, Dierle; LUD, Natanael; PEDRON, Flávio Quinaud. **Desconfiando da (im)parcialidade dos sujeitos processuais:** um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing. Salvador: JusPodivm, 2018.

RENDLEMAN, D. Complex litigation: injunctions, structural remedies and contempt. **Thomson Reuters/Foundation Press**, 2010.

RUIZ, Ivana. O Processo Estrutural - Breve análise sobre a sua natureza e os destaques do Projeto de Lei 3/25. Disponível em: https://www.amigasdacorte.com/post/o-processo-estrutural-breve-an%C3%A1lise-sobre-a-sua-natureza-e-os-destaques-do-projeto-de-lei-3-25. Acesso em: 02 ago. 2025.

SILVA, Filipe Oliveira Bernardo da. Relação entre processo estrutural e orçamento público. 2025. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

SILVA, V. A. Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural. Brasília: **Gazeta Jurídica**, 2020.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2021.

VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2022a.