



O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas¹

The procedure and effectiveness of structural litigation: the “strong” and “weak” models of judicial intervention in public policy

Procedimiento y eficacia de los litigios estructurales: los modelos “fuerte” y “débil” de intervención judicial en las políticas públicas

Valter Shuenquener de Araujo²

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Universidade Nove de Julho – UNINOVE (São Paulo, SP, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1584-5340>

E-mail: vsaraujo19@gmail.com

Camila Almeida Porfiro³

Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Roma, Itália)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3561-1157>

E-mail: cporfiro@hotmail.com

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o procedimento judicial adotado em litígios estruturais, na perspectiva de identificar e diferenciar as intensidades “fraca”

¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 89-122, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a333>.

² Doutor em Direito Público pela UERJ. Doutorado-Sanduiche pela *Ruprecht-Karls Universität* de Heidelberg (Alemanha). Professor Associado de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ (Graduação e Pós-graduação *stricto sensu*). Professor Pesquisador da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). *Legal Staff* na *Secretariat for Legal Affairs* da Organização dos Estados Americanos (OEA). Juiz Federal. Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça (2020-2022). Conselheiro Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (2015-2020). Juiz Auxiliar e Juiz Instrutor no Supremo Tribunal Federal (2011-2014). Juiz Auxiliar no Tribunal Superior Eleitoral (2015). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8284713431239760>.

³ Doutora em Direito Público pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Mestre em Direito Público e Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Ex-Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Autora dos livros “Decretos presidenciais: limites constitucionais e dimensões de controle” (Ed. Fórum, 2021) e “Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade” (Ed. Lumen Juris, 2024). Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0859926062233416>.

e “forte” da intervenção judicial em políticas públicas. O tema é de grande relevo no contexto atual da jurisdição constitucional e do Direito Administrativo, na medida em que oferece novas possibilidades no que concerne ao controle da Administração Pública, especialmente quanto ao controle jurisdicional de políticas públicas. O aprofundamento na construção teórica do litígio estrutural é determinante para aprimorar as relações entre os Poderes, para consolidar a democracia e para conferir mais efetividade às decisões judiciais que se referem às políticas públicas necessárias para a tutela de direitos fundamentais. Saber se e como o Poder Judiciário deve adotar uma solução pela técnica do litígio estrutural é matéria a ser objeto de profunda reflexão. A pesquisa é bibliográfica e qualitativa e, quanto aos seus objetivos, adotou a metodologia descritiva.

Palavras-chave

Processos estruturais; direitos socioeconômicos; políticas públicas; Supremo Tribunal Federal do Brasil; Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC).

Sumário

1. Introdução. 2. Os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. 3. A execução de sentenças estruturais: dificuldades procedimentais e institucionais. 4. Litígios estruturais como processos multipolares: publicidade e participação. 5. Meios coercitivos para a garantia de cumprimento de decisões estruturais. 6. Conclusão.

Abstract

This research aims to analyze the judicial procedure adopted in structural litigation, with the aim of identifying and differentiating the “weak” and “strong” intensities of judicial intervention in public policies. The subject is of great importance in the current context of constitutional jurisdiction and administrative law, insofar as it offers our possibilities with regard to the control of public administration, especially with regard to the judicial control of public policies. Deepening the theoretical construction of structural litigation is crucial to improving relations between the branches of government, consolidating democracy, and making more effective the judicial decisions that relate to public policies necessary for the protection of fundamental rights. Knowing whether and how the judiciary should adopt a solution using the technique of structural litigation is a matter for in-depth reflection. The research is bibliographical and qualitative, adopting a descriptive methodology in terms of its objectives.

Keywords

Structural litigation; socio-economic rights; public policies; Brazilian Federal Supreme Court; Brazilian Center for Structural and Complex Processes (NUPEC).

Contents

1. Introduction. 2. The “strong” and “weak” models of judicial intervention in public policies. 3. Enforcement of structural judgments: procedural and institutional difficulties. 4. Structural litigation as multipolar processes: publicity and participation. 5. Coercive means for ensuring compliance with structural decisions. 6. Conclusion.

Resumen

Esta investigación pretende analizar el procedimiento judicial adoptado en el contencioso estructural, con el objetivo de identificar y diferenciar las intensidades “débiles” y “fuertes” de intervención judicial en las políticas públicas. El tema es de gran importancia en el contexto actual de la jurisdicción constitucional y del derecho administrativo, en la medida en que ofrece nuestras posibilidades en lo que se refiere al control de la administración pública, especialmente en lo que se refiere al control judicial de las políticas públicas. Profundizar en la construcción teórica del litigio estructural es crucial para mejorar las relaciones entre los poderes del Estado, consolidar la democracia y hacer más eficaces las decisiones judiciales que se refieren a las políticas públicas necesarias para la protección de los derechos fundamentales. Saber si y cómo el poder judicial debe adoptar una solución utilizando la técnica del litigio estructural es una cuestión que requiere una reflexión profunda. La investigación es bibliográfica y cualitativa, adoptando una metodología descriptiva en función de sus objetivos.

Palabras clave

Litigio estructural; derechos socioeconómicos; políticas públicas; Supremo Tribunal Federal de Brasil; Centro Brasileño de Procesos Estructurales y Complejos (NUPEC).

Índice

1. Introducción. 2. Los modelos “fuerte” y “débil” de intervención judicial en las políticas públicas. 3. Ejecución de las sentencias estructurales: dificultades procesales e institucionales. 4. Los litigios estructurales como procesos multipolares: publicidad y participación. 5. Medios coercitivos para garantizar el cumplimiento de las decisiones estructurales. 6. Conclusión.

1. Introdução

Em uma manhã de maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América tornou pública sua decisão no caso *Brown v. Board of Education*. Foi ela que colocou um ponto final na doutrina do famoso sistema de segregação racial alicerçado na construção teórica *separate but equal* (separados, mas iguais) e determinou a criação de uma nova política de integração nas escolas estadunidenses⁴. Para Owen Fiss, naquele julgamento surgiu uma nova forma de adjudicação⁵, denominada reforma estrutural (*structural reform*). Nesse novo modelo, reconhece-se a legitimidade do Poder Judiciário para determinar que autoridades administrativas e legislativas elaborem políticas públicas necessárias para cessar violações sistêmicas a direitos fundamentais. Os litígios estruturais se inserem em uma tendência internacional de intervenção das cortes para a concretização de direitos prestacionais⁶ e oferecem instrumentos para sua garantia em países onde há falhas sistêmicas e graves bloqueios políticos e institucionais⁷.

Para sua efetivação, tais processos precisam superar diferentes gargalos. Problemas de legitimidade, de procedimento e de efetividade não faltam. Um desafio importante relaciona-se com o grau de especificidade das decisões estruturais. E, nesse ponto, há uma questão fundamental: saber *se* e *como* o Poder Judiciário deve

⁴A doutrina conhecida como *separate but equal* (separados, mas iguais) refere-se à decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América em *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896), que permitiu a aplicação de leis de segregação por estados e governos locais. A frase *separate but equal* provém de parte da decisão da Corte que argumentava que os vagões de trem separados para brancos e negros eram iguais, pelo menos como exigido pela Cláusula de Proteção Igualitária da Constituição estadunidense. De acordo com a doutrina, desde que os serviços e instalações proporcionados a cada raça fossem iguais, os governos estatais e locais poderiam determinar a segregação por raça. Cf. LEVY, Leonard W.; PHILIPS, Harlan B. The Roberts case: source of the “separate but equal” doctrine. *The American Historical Review*, v. 56, n. 3, p. 510-518, 1951.

⁵Segundo Carlos Alberto de Salles, tradutor do capítulo “*Forms of justice*” de Owen Fiss, a “*adjudication* é a forma usual na literatura inglesa para designar a atividade realizada pelo Judiciário na solução de conflitos. Não obstante o vocábulo correspondente em português seja mais utilizado nas relações de posse e propriedade (e.g., a “adjudicação compulsória”), é correta na sua extensão para o sentido utilizado na língua inglesa. O juiz, ao julgar um determinado caso, aplica a norma ao caso concreto adjudicando – isto é, atribuindo – uma solução, entre outras possíveis, para a controvérsia em questão”. FISS, Owen M. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. Coordenação da tradução: Calos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 26.

⁶Cf., e.g., GAURI, Varun; BRINKS, Daniel (org.). **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. New York: Cambridge University Press, 2008; GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (org.). **Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?** Farnham: Ashgate, 2006.

⁷RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, 2010. p. 13–15.

fixar condições e prazos para a concretização de uma política pública. E, mais do que isso: é preciso definir se uma postura de deferência judicial é mais eficiente do que uma estratégia mais conservadora e rígida, baseada em ordens do tipo *comando-e-controle*. Em outras palavras, cabe ao Judiciário, além de determinar a cessação de violações sistêmicas a direitos, (i) impor um conteúdo mínimo das políticas a serem adotadas e (ii) fixar prazos para a apresentação dos planos de ação pelo gestor público? A questão pode implicar dois cenários.

De um lado, no modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas (“*weak-form review*”), o Judiciário apenas afirma a necessidade de elaboração de certa política destinada a impedir violações de direitos fundamentais, mas não adentra o mérito administrativo. Ele não designa, assim, especificadamente de que forma a política deverá ser concretizada⁸. De outro, no modelo “forte” de intervenção judicial, os juízes prolatam ordens de execução com maior determinação de prazos, especificando quais medidas devem ser adotadas pelos agentes públicos⁹. O grau de generalidade ou especificidade é o fator que distingue os citados modelos¹⁰. No primeiro, os magistrados não fixam analiticamente os atos que devem ser praticados pelos gestores, mas apenas indicam os resultados genéricos que a execução da sentença deve produzir. Já no segundo, determinam prazos rígidos e condições, impondo medidas coercitivas para os casos de descumprimento do que foi decidido judicialmente, a fim de que as políticas atinjam metas específicas no prazo determinado pela sentença.

Vale destacar, porém, que as medidas judiciais podem se situar em um *continuum*, em termos de detalhamento, podendo existir estratégias intermediárias. Em um mesmo processo, algumas ordens podem ser mais detalhadas e prescritivas, enquanto outras podem ser mais deferentes à administração. Alguns casos, como o clássico *Brown v. Board of Education*, foram iniciados com medidas judiciais mais brandas, que, ao longo do tempo, se tornaram mais rígidas e detalhadas, a medida que o tribunal tentava aumentar a pressão sobre os atores políticos recalcitrantes¹¹.

⁸ SUSTEIN, Cass. **Designing democracy**: what constitutions do. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 221–237 e TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights**: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008. p. 244.

⁹ FISS, Owen M. **The law as it could be**. New York: New York University Press, 2003. p. 3.

¹⁰ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 189, p. 161, 2012. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

¹¹ LANDAU, David. David Landau responds to Mark Tushnet. **Harvard International Law Journal/Opinio Juris Symposium**, v. 53, n. 1, Mar. 2012. Disponível em: <https://opiniojuris.org/2012/03/09/hilj-landau-responds-to>

Daí ser possível afirmar que, entre os dois extremos, de deferência total ou detalhamento excessivo, existem soluções intermediárias, que podem variar segundo o objeto do processo estrutural e o grau de cooperação dos gestores públicos.

Nesse contexto, o presente artigo pretende analisar os principais aspectos dos procedimentos adotados em processos estruturais, bem como as dificuldades que surgem em termos de efetividade. Em primeiro lugar, serão analisadas as diferenças, os prós e os contras dos modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial. Na sequência, será examinada a importância da participação social ampla e plural nesses processos e nos planos executivos a serem elaborados pelos gestores públicos. Finalmente, serão apresentados os efeitos diretos e indiretos desses litígios. Como se verá, a intervenção judicial estrutural, seja ela efetivada na modalidade “fraca” ou “forte”, pode viabilizar a construção de uma ágora propícia para a promoção de um sério debate a respeito de violações a direitos fundamentais. Tais litígios têm o potencial de corrigir algumas das tendências observadas nas outras formas de concretização de direitos sociais pela via jurisdicional e podem ser especialmente vantajosos no que se refere ao impacto às populações marginalizadas. O manejo adequado das decisões estruturantes pode, portanto, colaborar efetivamente para inibir uma litigância errática, anti-isonômica e individualizada e, noutra perspectiva, contribuir para a formação de uma sólida cultura de fortalecimento dos diálogos institucionais.

2. Os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas

De acordo com o pensamento liderado por Cass Sustein¹² e Mark Tushnet¹³, o modelo “fraco” de intervenção é o que melhor equilibra a virtude resultante de

tushnet/ Acesso em: 2 mar. 2024: “[...] Além disso, vejo a questão da “dureza” ou da “suavidade” das medidas como algo que se situa basicamente em um continuum – essas são diferenças de grau e não de tipo. Ou seja, como aponta o professor Tushnet, tanto as ordens estruturais quanto as medidas mais brandas, como a do caso *Grootboom*, são dialógicas por natureza, mas há diferenças importantes quanto à forma em que o tribunal ou a legislatura conduz o diálogo. O professor Tushnet observa que os remédios estruturais (como *Brown v. Board of Education*) tendem a começar como remédios mais brandos e a endurecer com o tempo, à medida que o tribunal tenta aumentar a pressão sobre os atores políticos recalcitrantes”.

¹² SUSTEIN, Cass. **Designing democracy**: what constitutions do. p. 221–237.

¹³ TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights**: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. p. 242-244.

uma ampla efetivação judicial dos direitos fundamentais com as objeções relativas à legitimidade democrática e à *expertise* do Judiciário. Esse modelo permitiria a concretização judicial de direitos sociais, sem interferência excessiva em decisões políticas complexas.¹⁴ Dessa forma, concilia-se o dever – inerente a todos os Poderes do Estado – de proteger os direitos fundamentais com o princípio da Separação de Poderes. Uma vantagem do modelo “fraco” de intervenção judicial, quando comparado com o “forte”, está justamente ligada à sua natureza interativa, haja vista que ele reforça o diálogo entre os Poderes. É que o modelo “fraco”, em razão da contenção judicial, permite uma maior discricionariedade por parte da administração, que continua competente para determinar quais as melhores medidas e quais prazos seriam razoáveis para a efetivação de determinada política.

Esse argumento ainda ganha relevância, quando se considera que as cortes não dominam certos aspectos técnicos e desconhecem os detalhes do funcionamento das instituições públicas, que poderão, assim, dar concretude às políticas por *meio de seus próprios termos*¹⁵. Charles Sabel e Willian Simon, inclusive, apontam uma tendência, presente na atual jurisprudência estadunidense, no sentido de *intervenções experimentalistas*, no lugar de remédios mais rígidos e tradicionais, do tipo *comando-e-controle*. Em suas palavras, os tribunais perceberam que “não possuem a informação ou poder suficientes para formular e impor ordens tão rígidas. Além disso, as intervenções do tipo comando-e-controle despertam maior resistência por parte dos réus”¹⁶.

César Rodríguez-Garavito e Diana Franco destacam que o detalhamento excessivo de algumas decisões estruturais foi, em parte, o responsável pela ineficácia de certos julgamentos em que esse modelo decisório foi adotado.¹⁷ Para eles, ao prolatarem ordens demasiadamente fechadas, os tribunais ficam expostos a acusações de usurpação de funções de outros Poderes e fecham o caminho para diálogos

¹⁴ TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law.** p. 242–244.

¹⁵ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. p. 162. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

¹⁶ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, n. 117, p. 1053, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756421/mod_resource/content/1/Destabilization%20Rights_%20How%20Public%20Law%20Litigation%20Succeeds.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

¹⁷ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia.** p. 54.

institucionais.¹⁸ Assim, o pronunciamento judicial deve estabelecer um comando com ampla abertura e flexibilidade, de maneira que os detalhes da elaboração do plano da política pública judicializada sejam formatados pela Administração Pública ou pelas legislaturas.

Por outro lado, autores como David Landau defendem o modelo “forte” de intervenção judicial. Segundo Landau, falhas sistemáticas nas legislaturas e na Administração Pública fazem com que as abordagens dialógicas não sejam eficazes, uma vez que os destinatários do diálogo muitas vezes não oferecem respostas eficientes ao problema¹⁹. Landau afirma que, em muitos casos, os demais Poderes simplesmente deixam de cumprir a decisão do tribunal e não concretizam as políticas ordenadas²⁰. A título de exemplo, aponta que a abordagem baseada no diálogo e na deferência judicial não foi bem-sucedida no caso *Grootboom*²¹, julgado pelo Tribunal Constitucional da África do Sul em 2000. Nesse caso, os juízes utilizaram técnicas do modelo “fraco” para dar efetividade ao direito fundamental à moradia e, na fase de execução do provimento judicial, obtiveram resultados claramente insatisfatórios²². Theunis Roux também destaca que a decisão prolatada em *Grootboom* não promoveu avanços na efetividade do direito à habitação digna²³. A ideia subjacente à decisão foi correta, mas a solução aplicada deveria ter sido mais interventiva e menos deferente à discricionariedade administrativa²⁴.

Nesse sentido, Landau argumenta que a experiência no caso dos *desplazados*, julgado pela Corte Constitucional da Colômbia em 2004, demonstrou que

¹⁸ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. p. 54.

¹⁹ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, p. 192, 2012.

²⁰ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 192.

²¹ ÁFRICA DO SUL. Constitutional Court. **Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000)**. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 23 maio 2024.

²² LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 197–198. “Um grande grupo de estudiosos sul-africanos e norte-americanos defende que o modelo fraco de intervenção judicial, como do caso *Grootboom*, não funciona – o Legislativo não apresentou o plano que a Corte solicitou, e o caso não gerou praticamente nenhum avanço na proteção do direito à moradia”.

²³ ROUX, Theunis. Principle and pragmatism on the Constitutional Court of South Africa. **International Journal of Constitutional Law**, v. 7, p. 136, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/7/1/106/665838?ogin=true>. Acesso em: 23 maio 2024.

²⁴ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 198.

estratégias judiciais “mais agressivas e não convencionais” se apresentam como a melhor forma de dar efetividade aos direitos prestacionais²⁵. Em suas palavras,

Todo esse cenário leva à necessidade de inovação das medidas, no sentido de modelos mais fortes de revisão e supervisão judicial, e não de formas mais fracas, como as defendidas por Tushnet, Sunstein e outros. As experiências na Colômbia e na Índia demonstram que estratégias de execução mais agressivas e não convencionais – especialmente o uso de medidas estruturantes – podem produzir melhores resultados na busca pelos direitos sociais dos mais pobres. Além disso, essas estratégias podem ser mais eficazes para fortalecer grupos da sociedade civil e induzir mudanças importantes na burocracia estatal²⁶.

Em resposta a tais argumentos, Mark Tushnet afirma que, ao fim e ao cabo, as diferenças nos resultados entre os modelos “fraco” e “forte” de intervenção judicial em políticas públicas são relativamente pequenas²⁷. Para Tushnet, a diferença no grau de efetividade do caso colombiano dos *desplazados* e do caso sul-africano *Grootboom* não se deve ao procedimento utilizado pelas respectivas cortes, mas, sim, aos diferentes contextos sociopolíticos dos respectivos países. No caso da Colômbia, o cenário político era favorável à proteção de minorias, e o tribunal constitucional gozava de amplo apoio social. Já na época do julgamento do caso *Grootboom*, o cenário político sul-africano era conservador e essencialmente contrário ao ativismo judicial. Ou seja, as diferenças entre a efetividade do caso colombiano e a do caso sul-africano se devem primordialmente a questões políticas, e não a diferenças entre as intensidades dos modelos de adjudicação utilizados²⁸. O sucesso na implementação de políticas públicas depende, assim, das circunstâncias político-econômicas de cada país, do tema judicializado e da aceitação social do Poder Judiciário, não sendo possível definir, *a priori*, qual a melhor forma de intervenção. Em outras palavras,

²⁵ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 192.

²⁶ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 192.

²⁷ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. p. 159–160. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024: “(...) as diferenças nos resultados do modelo “fraco” e das medidas estruturantes são relativamente pequenas. Landau analisou dois casos colombianos envolvendo decisões estruturais e comparou o sucesso (relativo) do caso do deslocamento forçado com o (relativo) fracasso dos litígios na área de saúde. Ele explica as diferenças nesses resultados com base nos diferentes contextos políticos nos quais as decisões foram prolatadas. Eu acho que essa explicação é mais promissora do que a comparação entre o modelo “fraco” e “forte” de intervenção judicial. Ou seja, eu suspeito que as variáveis que explicam a diferença nos resultados entre os casos da África do Sul e da Colômbia são políticas, e não relacionadas às formas de adjudicação”.

²⁸ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. p. 160. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

seriam os contextos político e social, e não as formas coercitivas empregadas, que determinariam o sucesso ou não de um litígio estrutural²⁹.

Sopesando os prós e contras de ambos os modelos, concluímos que, no contexto histórico-institucional brasileiro, a adjudicação estrutural deve – quanto maior for a reprovação social da violação ao direito fundamental judicializado – se aproximar de um modelo “forte” de intervenção judicial. Na história nacional, não são incomuns os casos em que membros do Legislativo ou do Executivo não deram cumprimento a decisões judiciais³⁰. O respeito recíproco e inequívoco entre as instituições, infelizmente, ainda é um trabalho em construção. Daí ser importante que diretrizes mínimas, condições e prazos para as políticas públicas sejam fixados judicialmente. Apesar das relevantes observações feitas por Mark Tushnet, sentenças estruturais mais detalhadas e rígidas impedem que o processo se converta em meras declarações simbólicas, desprovidas de qualquer efetividade.

Quanto ao ponto, vale destacar que há três relevantes ações estruturais em trâmite no Supremo Tribunal Federal: a ADPF 347, que trata do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro³¹; a ADPF 635 MC, sobre medidas para a redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro³²; e a ADPF 709 MC, que discute políticas públicas de saúde para os povos indígenas³³. Algumas

²⁹ TUSHNET, Mark. A response to David Landau. p. 163. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

³⁰ Um exemplo é o caso do ex-Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, que se recusou a assinar notificação de afastamento determinado por Ministro do Supremo Tribunal Federal. Cf. D'AGOSTINO, Rosanne. O que dizem advogados sobre Renan não cumprir decisão do STF: Presidente do Senado recusou-se a assinar notificação de afastamento; especialistas divergem sobre Renan ser preso por desobediência. **G1**, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/o-que-dizem-advogados-sobre-renan-nao-cumprir-decisao-do-stf.ghtml>. Acesso em: 2 mar. 2024.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais. Procedência parcial dos pedidos. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 fev. 2024.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargo Declaratório na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ** Constitucional. Embargos de declaração em medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Omissão estrutural do poder público na adoção de medidas de redução da letalidade policial. Grave violação de direitos humanos. Necessidade de elaboração de plano para a redução da letalidade. Decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Mora inconstitucional. Necessidade da medida estrutural. Deferimento do pedido. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761112340>. Acesso em: 27 fev. 2024.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF** Direitos fundamentais dos presos. ADPF. Sistema carcerário. Violação massiva de direitos. Falhas estruturais. Necessidade de reformulação de políticas públicas penais e prisionais.

ordens se aproximam do modelo “forte” no que diz respeito à delimitação de prazos e de parâmetros mínimos para as políticas públicas. Outras apresentam um aspecto mais aberto e dialógico, permitindo que detalhes específicos dos planos sejam desenhados no seio administrativo. As três ações são monitoradas pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), criado pelo atual Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, para auxiliar o Tribunal na identificação e no processamento desse tipo de litígio.

A análise desses casos permite concluir que o Tribunal tende a fixar prazos e acompanhar ativamente a concretização das ordens. Em outras palavras, o STF não se limita a instar o administrador ou legislador a elaborar um plano genérico e impreciso. Não o deixa livre, sem amarras, para que possa desenhar a política *quando e como* achar conveniente, sem quaisquer parâmetros. Pelo contrário: a Corte exerce ativamente um papel conformador e fiscalizador, ao determinar o conteúdo geral das medidas a serem adotadas e os prazos que o administrador público deverá observar para a apresentação dos planos.

O STF ainda (i) acompanha de perto a efetivação da decisão estrutural, homologando medidas executivas e monitorando cada etapa de cumprimento, e (ii) impõe o envolvimento obrigatório de certos órgãos e entidades. Como exemplo, podemos rememorar que o Conselho Nacional de Justiça, que também integra o Poder Judiciário, tem sido instado para assumir a atribuição de fazer o acompanhamento das medidas determinadas nas ações estruturais. Por outro lado, caberá ao destinatário do comando judicial apresentar as soluções para os problemas estruturais identificados no *decisum*. Há um rigor do Judiciário quanto à enumeração dos problemas a serem resolvidos pelo administrador público e quanto ao prazo para o cumprimento da decisão judicial tomada, mas, em contrapartida, a competência do administrador para apresentar as soluções é preservada.

Certamente, essa postura proativa e menos deferencial quanto ao estabelecimento de parâmetros e prazos a serem observados pelo administrador para a solução do problema é condizente com a urgência em impedir certas violações graves à Constituição, especialmente em um país que padece de um longo histórico de negação de direitos básicos às populações marginalizadas. Na ADPF 347, que trata de violações massivas de direitos no sistema carcerário brasileiro, por exemplo, o STF determinou que o Governo Federal, “no prazo de seis meses”, elabore um

Procedência parcial dos pedidos. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 27 fev. 2024.

plano nacional visando à superação, em, “no máximo, três anos”, do estado de coisas inconstitucional do sistema. O Tribunal também ordenou a apresentação de planos estaduais e distrital no prazo de seis meses.³⁴

Vale ressaltar que a Corte definiu o conteúdo mínimo dos planos, que obrigatoriamente deverão tratar da redução da superlotação dos presídios; da adequação das instalações dos estabelecimentos prisionais aos parâmetros normativos relativos a espaço mínimo, lotação máxima, salubridade e condições de higiene, conforto e segurança; da contratação e capacitação de pessoal para as instituições prisionais, e do tratamento adequado a grupos específicos, como mulheres e população LGBTQIAPN+, entre outros. Trata-se de medidas específicas, cuja adoção não está submetida à discricionariedade administrativa. Eventuais planos executivos genéricos, insuficientes ou contrários às diretrizes judiciais presumidamente não serão homologados pelo Tribunal.

Por sua vez, na ADPF 635, que busca a redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, o STF determinou a elaboração, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, de um plano visando à redução do uso de força legal por agentes públicos e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. A Corte fixou requisitos específicos e prazos para o plano, que deve conter “medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação”³⁵. Deve, ainda, ser posteriormente submetido à homologação pelo Tribunal, que avaliará sua adequação às diretrizes normativas e judiciais.

Na ocasião, o STF determinou, em um exemplo de modelo mais “forte” de intervenção judicial, que o Estado do Rio de Janeiro, “no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias”, instalasse equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, o que garantiria o acesso posterior, pelo Ministério Público, às imagens e arquivos armazenados digitalmente. A decisão gerou impacto considerável na segurança pública estadual: dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) demonstraram que, no primeiro mês de 2024, houve redução de 45% nas mortes por intervenção de agentes do Estado do Rio, em comparação com janeiro de 2023. Especialistas na área da segurança pública afirmaram que o uso das câmeras corporais influenciou diretamente na queda dos números de letalidade policial.

³⁴ STF, ADPF 347/DF. Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, j. 4 out. 2023.

³⁵ STF, ADPF 635 MC-ED/RJ. Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, j. 3 fev. 2022.

Finalmente, na ADPF 709, o STF determinou à União e ao conselho Nacional de Direitos Humanos a elaboração e monitoramento de um “Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros”, com a participação das comunidades indígenas e observância dos prazos e condições especificados no acórdão. O Tribunal impôs medidas detalhadas, todas voltadas a conter a circulação de terceiros em área indígena, de modo a evitar o contágio, suprimir invasores e assegurar acesso a políticas públicas de saúde. Ordenou, ainda, a criação de barreiras sanitárias “no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão”³⁶.

Esses casos revelam a tendência de adoção do modelo “forte” de intervenção judicial, no que se refere à previsão de prazo e identificação de problemas a serem resolvidos, mas do modelo “fraco”, no que tange à escolha da forma de solução do problema. Baseiam-se na fixação de prazos e medidas bastante específicos, que estreitaram consideravelmente a discricionariedade administrativa. O STF, apesar de atento às capacidades institucionais, não deu à Administração um cheque em branco para determinar unilateralmente *como* ou *quando* concretizar as políticas. O empoderamento da Administração foi dado no que diz respeito ao conteúdo do plano. O respectivo plano é elaborado no seio administrativo, com a participação plural de vários atores sociais, mas deve respeitar certos *standards* ou parâmetros substantivos e temporais, aptos a guiar a respectiva aplicação e controle da política. Em poucas palavras: deve haver um liame identificável que faça do plano executivo um produto da decisão estrutural, em vez de uma criação independente.

A moldura judicial com a fixação de diretrizes, escopo, objetivos, condições e prazos serve justamente para cessar, o mais rápido possível, problemas endêmicos de violação de direitos e omissões do Poder Público. Decisões dessa natureza se apresentam como um remédio direto, eficaz e apropriado para cessar violações sistêmicas de direitos socioeconômicos. Essa estratégia judicial possibilita que mesmo governos não comprometidos ou abertamente contrários a pautas politicamente sensíveis, como os direitos humanos da população carcerária, sejam compelidos a elaborar planos detalhados em um determinado cronograma.

³⁶ STF, ADPF 709 MC-Ref/DF. Plenário, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 5 ago. 2020.

3. A execução de sentenças estruturais: dificuldades procedimentais e institucionais

Nos processos estruturais, os juízos devem conservar sua competência sobre o caso mesmo após a sentença, prolatando novas decisões de acordo com os avanços e contratempos da fase de execução. Neles, ao contrário do que ocorre nos processos bipolares, a intervenção jurisdicional é necessariamente *continuada*, exigindo constante fiscalização e ajuste. Nas palavras de Owen Fiss, “nos litígios estruturais [...] o juiz mantém uma relação contínua com a instituição durante um período de tempo significativo. Não existe um método fácil e rápido para se reconstruir uma instituição”³⁷. A sentença estrutural representa um contínuo compromisso do Judiciário de coagir o cumprimento de sua decisão, através do exercício do poder de sanção³⁸. O cenário com que se defronta o juiz não é o de uma fotografia estática, mas o de um filme em movimento permanente³⁹. Deve haver uma flexibilidade na fase de execução, já que nela os problemas serão resolvidos à medida que aparecerem. Os meios processuais executórios devem, então, se adequar à realidade, que está em constante mudança⁴⁰.

Diferentes estratégias já foram utilizadas na fase de cumprimento de sentenças estruturais. A mais comum é a delegação da execução para órgãos judiciais inferiores. Essa técnica foi utilizada pela Suprema Corte norte-americana no caso *Brown v. Board of Education*⁴¹ e pelo Tribunal Constitucional da Argentina no caso

³⁷ FISS, Owen M. **The civil rights injunctions**. Bloomington: Indiana University Press, 1978. p. 28.

³⁸ FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p.49.

³⁹ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 406.

⁴⁰ BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 288.

⁴¹ FISS, Owen M. *The forms of justice*. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 3, Nov. 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 22 maio 2024.

*Mendoza*⁴² e *Verbitsky*⁴³. Nesses casos, o objetivo da delegação foi alcançar uma maior eficiência na execução da sentença, já que os tribunais locais poderiam realizar um melhor monitoramento e controle sobre a implementação da decisão. Além disso, em razão das cortes superiores atuarem principalmente em questões abstratas de constitucionalidade de leis, é mais adequado que o trabalho minucioso de monitoramento da execução seja realizado pelas instâncias inferiores, que poderão se reportar às cortes constitucionais no caso de eventuais problemas⁴⁴.

Quanto ao ponto, a delegação da execução a instâncias inferiores se deve (i) às dificuldades processuais e aos incidentes que surgem durante o cumprimento da sentença; (ii) à necessidade de manter a racionalidade da agenda dos casos analisados; e (iii) à busca de uma maior proximidade entre o poder judicial e as partes⁴⁵. No caso *Mendonza*, por exemplo, a Suprema Corte argentina delegou as funções de monitoramento periódico para o Tribunal Federal de Primeira Instância de Quilmes, que tinha o poder de determinar multas diárias pelo descumprimento do programa estabelecido no julgamento. Além disso, a Corte nomeou a *Auditoría General de la Nación* para controlar a alocação de fundos e a execução orçamentária da política pública ordenada. Também no caso *Brown v. Board of Education*, os juízes federais

⁴² ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)*: Sentencia 8 de julio de 2008. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em: 23 maio 2024. MERLINSKY, María Gabriela. Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo. *Revista Direito e Práxis*, v.7, n. 14, p. 400, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/22954>. Acesso em: 23 maio 2024: “[...] a Suprema Corte Argentina propôs duas importantes inovações: primeiro, a definição de metas de cumprimento obrigatório com prazos definidos; e segundo, a delegação da supervisão da execução da sentença a um juiz de primeira instância, tarefa que na época foi dada ao Tribunal Federal de Quilmes”. No mesmo sentido, cf. VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 74.

⁴³ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Verbitsky, Horacio s/habeas corpus*: Sentencia 3 de mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-0ots-eupmocsollaf>. Acesso em: 23 maio 2024; VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina. p. 74.

⁴⁴ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 461.

⁴⁵ VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina. p. 74.

de diferentes distritos tiveram ampla liberdade para efetivar a decisão, podendo, até mesmo, determinar multas pessoais aos agentes públicos e prisões por *contempt of court*⁴⁶.

Outra dificuldade do procedimento estrutural diz respeito à rotatividade dos agentes públicos responsáveis pela efetivação e condução do processo⁴⁷. Nos Poderes Executivo e Legislativo, é comum a mudança constante de agentes públicos, seja por meio das eleições periódicas ou pela exoneração de secretários e ministros. Nesse cenário, é possível que, no início da fase de execução de uma sentença estrutural, o administrador público responsável esteja plenamente comprometido com a efetivação da política ordenada, mas, com posteriores eleições ou exonerações, outro agente menos comprometido assumo o cargo. Daí ser extremamente necessário que os tribunais desenvolvam estratégias para fazer cumprir sua decisão, independentemente da fluidez e vontade política das autoridades administrativas. No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem contribuído para essa função, haja vista, notadamente, sua capacidade administrativa de desenvolver pesquisas e de realizar monitoramentos sobre temáticas afetas à prestação jurisdicional em matéria de políticas públicas.

Ainda, uma questão procedimental relevante refere-se ao órgão judiciário ideal para os litígios estruturais. Acreditamos que a corte mais apta a prolatar decisões estruturais no Brasil, justamente por ser o órgão de cúpula da estrutura judicial, é o Supremo Tribunal Federal, cujo presidente também preside o Conselho Nacional de Justiça que pode auxiliar no cumprimento do que for decidido. Ademais, no âmbito do STF, o processo estrutural pode agregar maior representação democrática, devido à frequência de audiências públicas e participação de *amicus curiae*⁴⁸. Apesar dessas vantagens, é certo que o STF não é a única instância possível para o litígio estrutural. Ou seja, casos iniciados por juízes ou tribunais inferiores também podem receber tratamento estrutural, especialmente quando o problema endereçado

⁴⁶ YOO, John Choo. Who measures the chancellor's foot?: the inherent remedial authority of the federal courts. *California Law Review*, v. 84, p. 1122, 1996. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1115635/files/fulltext.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

⁴⁷ FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 50; RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 149.

⁴⁸ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. p. 461.

envolve uma região geográfica específica⁴⁹. Em síntese, o monitoramento periódico e a conservação de jurisdição, na fase de execução, são as principais medidas adotadas pelos tribunais para o cumprimento de sentenças estruturais.

Cumpra observar, por fim, que os principais instrumentos previstos na lei processual brasileira para a promoção de medidas estruturantes são a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Civil Pública (ACP). Essas espécies de ação possibilitam a prolação de sentenças de natureza variada, inclusive as de cunho estrutural. Podem veicular pretensões inibitória-executiva, reintegratória, de adimplemento na forma específica, entre outras⁵⁰.

4. Litígios estruturais como processos multipolares: publicidade e participação

O processo estrutural deve ser conduzido através de um método dialógico que permita a participação de todos os interessados e possíveis afetados pela decisão⁵¹. Além do tribunal e das autoridades públicas destinatárias das ordens, o julgamento deve atrair todos aqueles que, direta ou indiretamente, são afetados ou têm interesse legítimo no resultado da causa. Segundo Rodríguez-Garavito, isso inclui todas “as vítimas cujos direitos foram violados, as organizações relevantes da sociedade civil, as organizações internacionais de direitos humanos e outros atores cuja participação é útil para a proteção dos direitos que são objeto do caso”⁵².

De fato, apesar da importância de imposição judicial de requisitos mínimos e prazos, é necessária uma abertura à participação popular na elaboração dos planos e também na fase de conhecimento da ação, por meio de audiências públicas e dos

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 230.

⁵⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 408.

⁵¹ YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, p. 244–260, 1977.

⁵² RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. p. 56.

*amici curiae*⁵³. O juiz responsável pelo caso estrutural deve privilegiar formas consensuais de resolução de disputas, como as audiências de conciliação ou mediação, a fim de que todos os interessados possam chegar a acordos⁵⁴. Na esteira do afirmado por Stephen Yeazell, o processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que diferentes posições e interesses podem fazer-se ouvir⁵⁵. Tal procedimento funcionaria como uma “reunião da cidade” (*town meeting*), em que se está diante de um estágio de consulta dos diversos interesses em jogo. Nas palavras de Edilson Vitorelli, “transformar audiências judiciais em *town meetings* não é apenas uma ideia voltada para se obter legitimidade da decisão [...]. É uma necessidade decorrente do perfil do conflito a ser decidido”⁵⁶.

Nesse contexto, o estudo de Paola Bergallo⁵⁷ sobre o caso *Mendoza*, atinente à contaminação do rio Riachuelo na Argentina, demonstra o potencial da condução dialógica de um processo. No caso, a Suprema Corte argentina incluiu como terceiros interessados a Defensoria Pública, diversas organizações da sociedade civil, as fábricas que operavam na região e diversas universidades e cientistas. Como observou Bergallo, a inclusão desses atores sociais criou um ambiente dialógico e possibilitou a produção de informações paralelas às que foram geradas pelos canais oficiais, permitindo, assim, um conhecimento mais amplo do objeto litigioso. Em suas palavras,

O processo e a fase de cumprimento de sentença envolveram uma variedade de partes interessadas que excediam em muito a dinâmica bipolar típica dos litígios convencionais. Este aumento da participação e transparência foi possibilitado também pelas audiências públicas [...]. Tais audiências ajudaram a reunir os dados necessários para o desenvolvimento dos planos de despoluição e possibilitaram a participação de especialistas e representantes da Universidade de Buenos Aires

⁵³ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 363.

⁵⁴ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. p. 362–363.

⁵⁵ YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. p. 244.

⁵⁶ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. p. 399.

⁵⁷ BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). **Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306265512_El_caso_Mendoza_una_experiencia_de_judicializacion_cooperativa_en_Roberto_Gargarella_comp_Justicia_dialogica_Buenos_Aires_Siglo_XXI_Editores_2014. Acesso em: 22 maio 2024.

(UBA) e da sociedade civil. Além disso, elas facilitaram a coordenação interjurisdicional, forçando a colaboração entre os governos e os juízes locais. Por fim, as audiências foram importantes para fortalecer a legitimidade dos Tribunais, mostrando sua capacidade de incentivar a deliberação⁵⁸.

Ainda, o processo *Mendoza* gerou ampla mobilização social na região do litígio, e sua tramitação foi constantemente observada, estudada e impulsionada por vários representantes da população afetada. Nesse sentido, litígios estruturais podem contribuir para o empoderamento de comunidades marginalizadas. No caso dos *desplazados* da Colômbia, por exemplo, a decisão do Tribunal Constitucional tirou da invisibilidade social a população deslocada, alterando a percepção da opinião pública sobre suas condições de vida⁵⁹. Ou seja, a participação e o engajamento daqueles que serão atingidos pelas reformas estruturais são importantes para mobilizar as autoridades públicas e, em última instância, para garantir a própria concretização da decisão. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, na já citada ADPF 709, determinou que os planos envolvendo políticas de saúde para os povos indígenas fossem elaborados e monitorados pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, mas sempre com a participação das próprias comunidades indígenas. Nos termos do voto do relator, Ministro Roberto Barroso, os indígenas “têm que expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca das soluções cabíveis e possíveis, inclusive porque é preciso ter em conta que as comunidades têm suas particularidades, peculiaridades e tradições culturais, muitas vezes, diversas”⁶⁰.

5. Meios coercitivos para a garantia de cumprimento de decisões estruturais

Os processos estruturais são, como regra, caros, consomem muito tempo, exigem uma expressiva habilidade jurídica e política do Poder Judiciário e só parecem funcionar bem em determinados contextos sociopolíticos. A implementação de decisões estruturais é tarefa especialmente difícil, que demanda a alteração de uma realidade complexa, que envolve interesses superpostos e contraditórios. Para

⁵⁸ BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud.

⁵⁹ RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. p. 18.

⁶⁰ STF, ADPF 709 MC-Ref/DF. Plenário, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 5 ago. 2020.

que não se converta em uma “vitória de papel”⁶¹, ou seja, em uma mera declaração simbólica desprovida de efetividade, será preciso que os tribunais empreguem certos meios coercitivos, a fim de que suas ordens sejam cumpridas.

De acordo com Owen Fiss, a efetividade de decisões estruturais só pode ser garantida pela supervisão judicial constante. Os juízes responsáveis pela execução devem exercer uma fiscalização contínua das práticas e políticas adotadas pela instituição que está sob intervenção, até que o cenário de violações a direitos seja reparado⁶². Ao manter sua jurisdição sobre o caso, a corte permite que qualquer uma das partes possa imediatamente retornar a ela, caso a ordem estrutural não seja implementada. Da mesma forma, em muitos casos, os tribunais de diferentes países criaram comissões de monitoramento, que tinham a responsabilidade de informar os tribunais sobre o progresso da execução⁶³.

Ainda, como destaca Carlos Alexandre de Azevedo Campos, a contribuição de *experts*, a exigência de relatórios periódicos e as audiências públicas são exemplos de ferramentas empregadas no direito comparado para o monitoramento de sentenças estruturais⁶⁴. Na Colômbia, por exemplo, a fiscalização mediante “autos de acompanhamento” e audiências públicas foi determinante para o sucesso no caso do deslocamento forçado de pessoas, principalmente quando comparado “ao fracasso da intervenção no caso do sistema penitenciário, no qual a Corte não reteve jurisdição”⁶⁵. Da mesma forma, na Índia, a supervisão constante da Suprema Corte

⁶¹ BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary. **Paper victories and hard realities**: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected papers on the Supreme Court decision, *O'Connor v. Donaldson*. Washington: Health Policy Center: Georgetown University, 1976.

⁶² FISS, Owen M. *The forms of justice*. p. 28: “Nos casos em que a desinstitucionalização é possível, como na área da saúde mental, fechar a instituição pode ser uma opção viável. Mas na maioria dos casos, como os que envolvem escolas, prisões, órgãos de assistência social, departamentos de polícia e sistemas de habitação, por exemplo, fechar a instituição não é uma opção viável. Assim, nesses casos, as cortes se envolvem na reorganização da instituição em funcionamento, de modo a remover a ameaça que ela representa para os valores constitucionais. A jurisdição do tribunal durará enquanto tal ameaça persistir”.

⁶³ ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: can courts bring about social change? Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 27: “Outras medidas que auxiliaram os tribunais na efetivação de suas decisões foram: a retenção de sua jurisdição, a criação de comissões de monitoramento e o envolvimento ativo do juiz no caso [...]. Essas etapas são projetadas para permitir que o tribunal siga de perto a fase de cumprimento de sentença. Se as ordens judiciais não estiverem sendo executadas, ou se circunstâncias imprevistas tornarem essas ordens inadequadas, esses mecanismos permitirão uma rápida correção. Por exemplo, se a Corte retém sua jurisdição sobre o caso, qualquer uma das partes pode retornar imediatamente à Corte se a ordem não estiver sendo cumprida ou se uma mudança fática exigir sua alteração. Da mesma forma, as comissões de monitoramento podem informar ao juiz sobre o progresso da implementação e alertar o tribunal para a necessidade de outras medidas”.

⁶⁴ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 210.

⁶⁵ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 210.

criou a pressão necessária sobre o governo para que este reformulasse suas políticas de combate à fome. A Corte indiana determinou a criação de uma comissão, cujos comissários centrais nomeavam conselheiros em cada estado do país, para controlar a execução de suas ordens. Tal Comissão tinha o dever de recolher informações dos governos e mediar as políticas determinadas pelas cortes com as autoridades administrativas⁶⁶. Já na Argentina, Paola Bergallo aponta que a Suprema Corte, no caso *Mendoza*, empregou um estilo experimental para monitorar o cumprimento da decisão, designando a *Auditoría General de la Nación* (AGN) como o órgão responsável por auditorias e inspeções permanentes⁶⁷.

Por sua vez, nos Estados Unidos, além do controle permanente da execução da sentença, as cortes também emitiam ordens com alta carga coercitiva. Com efeito, a força das *structural injunctions* residia justamente no fato de que seu descumprimento gerava penalidades como multas ou prisão por *contempt of court*⁶⁸. No famoso caso *Spallone v. United States*⁶⁹, por exemplo, a Corte distrital de Yonkers declarou que o Conselho Legislativo da cidade estava em desobediência ao tribunal (*contempt of court*), pois não havia cumprido a ordem da Corte de criar moradias populares que contribuiriam para a dessegregação racial do local⁷⁰. No caso, os juízes ameaçaram prender os conselheiros que se recusaram a votar pela aprovação da legislação necessária para a criação dos conjuntos habitacionais e impuseram multas que alcançavam um milhão de dólares por dia – as quais, em poucas semanas, geraram a falência da cidade⁷¹. O caso acabou se tornando um exemplo paradigmático do poder excessivo

⁶⁶ LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. p. 236–237: “A Suprema Corte da Índia já prolatou sentenças estruturais em face de violações constitucionais. O exemplo mais famoso é a ordem do Tribunal de 2001 no caso *People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*. [...] o conjunto de ONGs que ajuizou a ação foi fundamental para monitorar o cumprimento da decisão, trazendo novas informações ao tribunal, apresentando novos pedidos e atuando como uma ponte entre o Tribunal e os cidadãos. O Tribunal também criou uma Comissão em 2002 para acompanhar a implementação da sentença [...]. Essa Comissão recolhe dados governamentais, auxilia na elaboração de ordens provisórias e faz mediações políticas com os governos. Em geral, a intervenção judicial parece ter sido bem-sucedida nesse caso, eis que gerou melhorias na política alimentar da Índia e, principalmente, contribuiu para o início de um amplo debate público sobre o assunto. O governo anunciou recentemente uma nova lei (a Lei Nacional de Segurança Alimentar) destinada a solucionar todo o problema”.

⁶⁷ BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud.

⁶⁸ YOO, John Choo. Who measures the chancellor’s foot?: the inherent remedial authority of the federal courts. p. 1122.

⁶⁹ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Spallone v. U.S.*, 493 U.S. 265 (1990). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/493/265/>. Acesso em: 23 maio 2024.

⁷⁰ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *United States v. Yonkers Bd. of Educ.*, 624 F. Supp. 1276 (S.D.N.Y. 1985). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/624/1276/2304726/>. Acesso em: 23 maio 2024.

⁷¹ FRIEDMAN, Barry. When rights encounter reality: enforcing federal remedies. *Southern California Law Review*, n. 65, p. 763–765, 1992: “o caso *Spallone v. United States* envolveu uma ação ajuizada pela NAACP alegando

dos juízes nos processos estruturais estadunidenses e foi, inclusive, tema de recente série televisiva produzida pela HBO “Show Me a Hero”⁷², que retratou a resistência dos moradores de classe média contra a criação das habitações populares imposta pela corte.

No estudo da efetividade de sentenças estruturais prolatadas em âmbito nacional, é preciso verificar quais medidas coercitivas são de fato legítimas no Brasil. Os tribunais brasileiros não podem, por exemplo, determinar a prisão civil por dívida ou por descumprimento de decisão judicial⁷³. Além disso, como se sabe, a determinação judicial de aumento de impostos ou de contratação de agentes públicos pela Administração seriam inconstitucionais.

No Brasil, os principais meios coercitivos para a efetivação de sentenças são as *astreintes*⁷⁴. A imposição de *astreintes* é medida comum nos processos de execução brasileiros, utilizada em inúmeros casos em que administradores públicos descumpriram decisões judiciais⁷⁵. Com efeito, as *astreintes* servem para proteger o respeito devido à autoridade dos magistrados e, também, para proteger os indivíduos afetados que aguardam o cumprimento da sentença. Essa aplicação de multas para pressionar o cumprimento de uma decisão judicial é uma ferramenta conhecida também em outros países. As *astreintes* foram utilizadas, por exemplo, por tribunais argentinos no contexto da sentença estrutural emitida no caso *Mendoza*. Neste, as

que a cidade de Yonkers havia adotado um padrão e uma prática de discriminação racial no sistema habitacional, violando a Constituição e as leis federais. Em sua decisão, a Corte Distrital declarou a cidade culpada por uma conduta ‘permanente e extrema’ de discriminação racial. [...] Quando a cidade não aprovou a legislação exigida para garantir o cumprimento da ordem do tribunal distrital, os conflitos chegaram ao auge. [...] A Corte Distrital declarou que a cidade e os membros do conselho da cidade que haviam votado contra a legislação antidiscriminação estavam em desobediência à Corte (*contempt of court*). A Corte impôs vultosas multas e ameaçou prender os membros do conselho que não votaram a favor da legislação exigida. [...] Enquanto isso, as multas impostas à cidade se aproximavam de um milhão de dólares por dia. Enfrentando a falência, todos os membros do conselho, com exceção de dois, cederam e aprovaram a legislação antidiscriminatória exigida pela Corte”.

⁷² SHOW me a hero. Direção: Paul Haggis. New York: HBO Home Box Office, 2015. Disponível em: <https://www.imdb.com/title/tt2492296/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

⁷³ Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, seria preciso uma mudança de orientação por parte do STF para viabilizar a utilização desse meio coercitivo. (SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. p. 229).

⁷⁴ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 203.

⁷⁵ JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. p. 203.

multas foram especificamente impostas à autoridade-chefe do órgão responsável pela implementação da sentença, e não ao ente público⁷⁶.

As medidas coercitivas, no entanto, devem ser utilizadas em casos excepcionais de não cumprimento e, ainda assim, de forma razoável, adequada, proporcional e compatível com a Constituição. Na maior parte dos casos, elas devem ser substituídas por um sistema funcionalmente operativo de monitoramento, de perfil dialógico e representativo de todos os interesses envolvidos no processo.

6. Conclusão

Os processos estruturais não garantem remédios imediatos ou soluções ideais, e o discurso dos direitos deve ser compatibilizado com a realidade. O Poder Judiciário não consegue, sozinho, superar cenários históricos de violações sistêmicas a direitos. É necessário o envolvimento ativo do Legislativo, do Executivo e da sociedade civil, que são a principal força motriz de mudanças reais e permanentes na sociedade. A formulação de políticas bem-sucedidas em um ambiente regulatório complexo requer intercâmbios permanentes e, muitas vezes, o envolvimento contínuo de todos os três Poderes⁷⁷.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal tem feito uso do arcabouço teórico do litígio estrutural de maneira ponderada, equilibrando a necessidade de tutela de direitos fundamentais violados de maneira generalizada com a preservação das competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, as decisões do STF sobre esses litígios têm sido para determinar que o Poder Executivo apresente planos de ação em um determinado prazo e com foco na resolução de problemas específicos. Por sua vez, a forma como os problemas apontados pelo Judiciário serão resolvidos é construída pelos próprios Poderes destinatários do comando judicial.

Ainda, a efetividade dessas decisões não deve ser aferida por meios excessivamente severos, já que, na maioria dos casos, a alternativa ao processo estrutural é a manutenção do *status quo* e da violação a direitos fundamentais. Em outras palavras,

⁷⁶BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. p. 331: “No decorrer de diferentes audiências, o juiz Armella impôs multas às autoridades públicas e até mesmo aos responsáveis da Acumar pelas inúmeras falhas administrativas”.

⁷⁷REBELL, Michel A. *Poverty, “meaningful” educational opportunity, and the necessary role of the courts.* *North Carolina Law Review*, v. 85, p. 1539, 2007.

“as limitações desses processos não podem ser avaliadas no vácuo”, mas apenas à luz das alternativas existentes⁷⁸. Assim, apesar de todas as dificuldades apontadas, reconhecemos que a intervenção judicial estrutural pode oferecer um relevante canal para promover discussões sobre direitos socioeconômicos. Mesmo se não forem capazes de gerar mudanças permanentes, esses litígios já desempenham o importante papel de chamar a atenção de agentes públicos e privados para certas violações de direitos e podem atrair, também, a atenção da mídia e da sociedade civil para o problema e instigar a busca por soluções. Caso conquistem apoio político e consigam pressionar os demais Poderes na produção de soluções e de mudanças, os litígios em questão podem representar um importante instrumento de acesso a direitos e de democratização.

Referências

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. **Harvard Law Review**, v. 113, n. 3, p. 633–725, 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5616016/mod_resource/content/1/Ackerman_The_New_Separation_of_Powers_HLR.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389–410, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 1, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4875393/mod_resource/content/0/ARENHART%2C%20S%C3%A9rgio.%20Processos%20Estruturais.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 279-301.

⁷⁸CUMMINGS, Scott L.; RHODE, Deborah L. Public interest litigation: insights from theory and practice. **Fordham Urban Law Journal**, v. 36, n. 4, p. 612, 2009. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol36/iss4/1/>. Acesso em: 22 maio 2024.

BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp). **Por una justicia dialógica**: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306265512_El_caso_Mendoza_una_experiencia_de_judicializacion_cooperativa_en_Roberto_Gargarella_comp_Justicia_dialogica_Buenos_Aires_Siglo_XXI_Editores_2014. Acesso em: 22 maio 2024.

BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary. **Paper victories and hard realities**: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected papers on the Supreme Court decision, O'Connor v. Donaldson. Washington: Health Policy Center: Georgetown University, 1976.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “estado de coisas inconstitucional”**. 2015. 58 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/15142674/Da_Inconstitucionalidade_por_Omiss%C3%A3o_ao_Estado_de_Coisas_Inconstitucional_.2015._Tese_de_Doutorado_em_Direito_P%C3%ABblico. Acesso em: 20 set. 2018.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. **Jota**, 2015. Disponível em: <http://jota.info/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional>. Acesso em: 20 set. 2018.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional e litígio estrutural. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carloscampos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 20 set. 2018.

CUMMINGS, Scott L.; RHODE, Deborah L. Public interest litigation: insights from theory and practice. **Fordham Urban Law Journal**, v. 36, n. 4, p. 603-651, 2009. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol36/iss4/1/>. Acesso em: 22 maio 2024.

D’AGOSTINO, Rosanne. O que dizem advogados sobre Renan não cumprir decisão do STF: Presidente do Senado recusou-se a assinar notificação de afastamento; especialistas divergem sobre Renan ser preso por desobediência. **G1**, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/o-que-dizem-advogados-sobre-renan-nao-cumprir-decisao-do-stf.ghtml>. Acesso em: 2 mar. 2024.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: execução**. Salvador: JusPodivm, 2017.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 353-368.

EISENBERG, Theodore; YEAZELL, Stephen C. The ordinary and the extraordinary in institutional litigation. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 3, p. 465-517, Jan. 1980. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/698/>. Acesso em: 22 maio 2024.

FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. **Texas Law Review**, n. 89, p. 1643-1668, 2011. Disponível em: <https://texaslawreview.org/wp-content/uploads/2015/08/Ferraz-89-TLR-1643.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

FISS, Owen M. **The civil rights injunctions**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen M. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 1-58, Nov. 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 22 maio 2024.

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

FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 31-55.

FISS, Owen M. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. Coordenação da tradução: Calos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FISS, Owen M. Two models of adjudication. *In*: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (org.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008.

FRIEDMAN, Barry. When rights encounter reality: enforcing federal remedies. **Southern California Law Review**, n. 65, p. 735–780, 1992.

GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (org.). **Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?** Farnham: Ashgate, 2006.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel (org.). **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world.** New York: Cambridge University Press, 2008.

GILLES, Myriam. An autopsy of the structural reform injunction: oops...it’s still moving. **University of Miami**, v. 58, n. 1, p. 143-171, 2003. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol58/iss1/13/>. Acesso em: 22 maio 2024.

HIRSCH, Danielle Elyce. A defense of structural injunctive remedies in South African law. **Oregon Review of International Law**, v. 9, n. 1, 2007.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HIRSCHL, Ran. **Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law.** Oxford: Oxford University Press, 2014.

JEFFRIES JR., John C.; RUTHERGLEN, George A. Structural reform revisited. **California Law Review**, v. 95, p. 1387–1422, 2007.

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

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais.** Salvador: JusPodivm, 2017. p. 449-466.

KLARMAN, Michael J. **Brown v. Board of education and the civil rights movement.** New York: Oxford University Press, 2007.

KRAMER, Larry. **The people themselves: popular constitutionalism and judicial review.** New York: Oxford University Press, 2004.

LANDAU, David. David Landau responds to Mark Tushnet. **Harvard International Law Journal/Opinio Juris Symposium**, v. 53, n. 1, Mar. 2012. Disponível em: <https://opiniojuris.org/2012/03/09/hilj-landau-responds-to-tushnet/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, p. 190–247, 2012. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/articles/557/>. Acesso em: 22 maio 2024.

LANDSBERG, Brian K. Does prison reform bring sentencing reform?: the Congress, the courts, and the structural injunction. **McGeorge Law Review**, v. 46, n. 4, p. 749–774, 2014. Disponível em: <https://scholarlycommons.pacific.edu/mlr/vol46/iss4/4/>.

LANGFORD, Malcolm (org.). **Social rights jurisprudence: emerging trends in international and comparative law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

LEVY, Leonard W.; PHILIPS, Harlan B. The Roberts case: source of the “separate but equal” doctrine. **The American Historical Review**, v. 56, n. 3, p. 510-518, 1951.

LINS, Liana Cirne. A tutela inibitória coletiva das omissões administrativas: um enfoque processual sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito do Estado**, n. 12, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle do poder executivo do juiz. **Revista de Processo**, v. 30, n. 127, p. 54–74, set. 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTIN, Elizabeth (ed.). **Oxford dictionary of law**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MCCANN, Michael. **Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

MELNICK, R. Shep. Courts and agencies. In: MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (org.). **Making policy, making law: an interbranch perspective**. Washington: Georgetown University Press, 2004.

MERLINSKY, María Gabriela. Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo. **Revista Direito e Práxis**, v.7, n. 14, p. 397–420, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/22954>. Acesso em: 23 maio 2024.

MISHKIN, Paul J. Federal courts as state reformers. **Washington and Lee Law Review**, v. 35, p. 949–976, 1978. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol35/iss4/2>. Acesso em: 22 maio 2024.

NAGEL, Robert F. Separation of powers and the scope of federal equitable remedies. **Stanford Law Review**, v. 30, p. 661–724, 1978. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/faculty-articles/1091/>. Acesso em: 22 maio 2024.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo de suas origens e evolução. Coimbra: Ed. Coimbra, 1989.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CÔRTEZ, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP**, v. 13, p. 229–258, jul. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11920/9333>. Acesso em: 22 maio 2024.

PUGA, Mariela. El control de constitucionalidad y la litis estructural en Brown vs. Board of Education. **Revista Ideas & Derecho**, n. 9, p. 121–183, 2013. Disponível em: <https://www.aafder.org/images/revista/Ideas%20y%20Derecho%202013%2009.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

PUGA, Mariela. **Litigio y cambio social en Argentina y Colombia**. Buenos Aires: Clacso, 2012.

PUGA, Mariela. **La realización de derechos en casos estructurales**: las causas ‘Verbitsky’ y ‘Mendoza’. Argentina: Faculdade de Direito, Universidade de Palermo, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/342010435_La_realizacion_de_los_Derechos_en_Casos_Estructurales. Acesso em: 22 maio 2024.

RAMOS, Elival da Silva. Controle jurisdicional de políticas públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 327–356, jan./dez. 2007.

REBELL, Michel A. Poverty meaningful educational opportunity, and the necessary role of the courts. **North Carolina Law Review**, v. 85, p. 1467–1544, 2007. Disponível em: <https://scholarship.law.unc.edu/nclr/vol85/iss5/8/>. Acesso em: 23 maio 2024.

RENDLEMAN, Doug. **Complex litigation**: injunctions, structural remedies, and contempt. New York: Foundation Press, 2010.

RESNIK, Judith. Managerial judges. **Harvard Law Review**, v. 96, p. 374-448, 1982. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/72827116.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 141-176.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento?: más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009. p. 434-492.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.). **Más allá del desplazamiento**: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social**: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, 2010.

ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: can courts bring about social change. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROUX, Theunis. Principle and pragmatism on the Constitutional Court of South Africa. **International Journal of Constitutional Law**, v. 7, p. 106-138, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/7/1/106/665838?login=true>. Acesso em: 23 maio 2024.

RUSHIN, Stephen. Structural reform litigation in American Police Departments. **Minnesota Law Review**, v. 99, p. 1343-1422, 2015. Disponível em: <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/257/>. Acesso em: 22 maio 2024.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, n. 117, p. 1016-1101, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7756421/mod_resource/content/1/Destabilization%20Rights_%20How%20Public%20Law%20Litigation%20Succeeds.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 230.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo**: história constitucional brasileira, teoria da Constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais**: fundamentais, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-586.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHLANGER, Margo. Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation. **Michigan Law Review**, v. 97, n. 6, p. 1994-2036, 1999. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/reviews/94/>. Acesso em: 22 maio 2024.

SHOW me a hero. Direção: Paul Haggis. New York: HBO Home Box Office, 2015. Disponível em: <http://www.imdb.com/title/tt2492296/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático. *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 285-326.

STURM, Susan. Normative theory of public law remedies. **The Georgetown Law Journal**, v. 79, 1991.

SUNSTEIN, Cass R. **Designing democracy**: what constitutions do. New York: Oxford University Press, 2001.

SUNSTEIN, Cass R. Social and economic rights?: lessons from South Africa. **Chicago John M. Olin Law & Economics Working Papers**, n. 124, 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269657. Acesso em: 22 maio 2024.

TUSHNET, Mark. Jenkins and the autonomy of local governments. **The Urban Lawyer**, v. 24, n. 3, p. 631-636, 1992.

TUSHNET, Mark. A response to David Landau. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n.189, p. 155-164, 2012. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/2012/04/HILJ-Online_53_Tushnet.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights**: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 63-84.

VERMEULE, Adrian. **Judging under uncertainty**: an institutional theory of legal interpretation. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Juspodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 369-422.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: <https://www.humanities.mcmaster.ca/~walucho/3Q3/Waldron.Core%20Case%20Judicial%20Review%20Yale%20LJ.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, p. 244-260, 1977.

YOO, John Choo. Who measures the chancellor’s foot?: the inherent remedial authority of the federal courts. **California Law Review**, v. 84, p. 1121-1177, 1996. Disponível em: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1115635/files/fulltext.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

Jurisprudência citada

ÁFRICA DO SUL. Constitutional Court. **Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000)**. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>. Acesso em: 23 maio 2024.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza–Riachuelo)**: Sentencia 8 de julio de 2008. Disponível em: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-00ts-upmocsollaf>. Acesso em: 23 maio 2024.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus**: Sentencia 3 de mayo de 2005. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-verbitsky-horacio-habeas-corpus-fa05000319-2005-05-03/123456789-913-0005-00ts-eupmocsollaf>. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargo Declaratório na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761112340>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 27 fev. 2024.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Spallone v. U.S., 493 U.S. 265 (1990)**. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/493/265/>. Acesso em: 23 maio 2024.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **United States v. Yonkers Bd. of Educ., 624 F. Supp. 1276 (S.D.N.Y. 1985)**. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/624/1276/2304726/>. Acesso em: 23 maio 2024.