



Processos estruturais e Advocacia Pública: desafios na jurisdição constitucional estrutural¹

Structural litigation and the role of Public Attorneys: challenges in the structural constitutional jurisdiction

Procesos estructurales y Abogacía Pública: desafíos en la jurisdicción constitucional estructural

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio²

Escola Superior da Advocacia-Geral da União (Brasília, DF, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7773-5169>

E-mail: henriquefulgencio@yahoo.com.br

Alessandra Lopes da Silva Pereira³

Escola Superior da Advocacia-Geral da União (Brasília, DF, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1526-1487>

E-mail: alelopesilva@gmail.com

Maria Helena Martins Rocha Pedrosa⁴

Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7684-5577>

E-mail: pesquisa.mariahelena@gmail.com

¹ FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha. Processos estruturais e Advocacia Pública: desafios na jurisdição constitucional estrutural. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 593-632, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a341>.

² Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Professor e Coordenador-Geral de Pós-Graduação da Escola Superior da Advocacia-Geral da União. Pesquisador credenciado no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Brasília. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3050365168467499>.

³ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professora da Pós-Graduação da Escola Superior da Advocacia-Geral da União. Como Advogada da União, foi Chefe de Divisão na Coordenação-Geral de Proativo e Processos Estruturais do Departamento de Controle Concentrado da Secretaria-Geral de Contencioso, na qual atua, perante o Supremo Tribunal Federal, há 7 anos. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2774676362927143>.

⁴ Doutoranda e Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Como Advogada da União, foi Coordenadora-Geral de Proativo e Processos Estruturais do Departamento de Controle Concentrado da Secretaria-Geral de Contencioso. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7888012896646100>.

Resumo

O artigo pretende contribuir para a agenda de pesquisa sobre os desafios enfrentados pela Advocacia Pública nos processos estruturais. Para tanto, apresenta revisão de literatura sobre o assunto e examina a interação entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e a Advocacia Pública a partir de dois eixos: a aplicação dos princípios da demanda e da congruência nos processos estruturais e a imposição judicial de elementos dificultadores ao cumprimento de decisões dessa espécie. Essa análise é feita a partir de decisões do STF selecionadas por meio de amostragem intencional, que caracteriza as pesquisas de alcance qualitativo. Partindo-se dos processos estruturais cujo mérito fora julgado pelo STF, selecionaram-se as causas que constituem casos típicos ou extremamente importantes para os problemas analisados. Por fim, o artigo formula sugestões de práticas processuais adequadas, com a finalidade de aprimorar o diálogo institucional sobre os litígios estruturais, bem como de propiciar hipóteses para pesquisas futuras.

Palavras-chave

Processo estrutural; advocacia pública; Supremo Tribunal Federal; princípios da congruência e da demanda; cumprimento do título.

Sumário

1. Introdução. 2. A Advocacia Pública no processo estrutural como uma necessária agenda de pesquisa. 3. Os princípios da demanda e da congruência no processo estrutural. 4. Elementos dificultadores do cumprimento do título judicial estrutural. 5. Conclusão.

Abstract

The paper aims to contribute with the research agenda on the challenges faced by Public Attorneys in structural litigations. To this end, it presents a literature review on the subject and examines the interaction between the Brazilian Supreme Court (STF) and the role of public attorneys across two axes: the application of the procedural principles of demand and congruence in structural litigations; and the judicial imposition of what we call hindering elements to the compliance with decisions of this kind. This analysis is carried out based on decisions of the STF selected through intentional sampling, which characterizes qualitative research scopes. Starting from structural cases whose merits were tried by the STF, the cases that constitute typical or extremely important instances for the analysed problems were selected. Finally, the article formulates suggestions for appropriate procedural practices, with the purpose of improving institutional dialogue on structural litigation, as well as providing hypotheses for future research.

Keywords

Structural litigation; public attorneys; Brazilian Supreme Court; principles of congruence and demand; compliance with the decision.

Contents

1. Introduction. 2. The role of Public Attorneys in the structural litigation as a necessary research agenda. 3. The procedural principles of demand and congruence in the structural litigation. 4. Hindering elements to the compliance with the structural decisions. 5. Conclusion.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir a la agenda de investigación sobre los desafíos enfrentados por la abogacía pública en los procesos estructurales. Para ello, presenta una revisión de la literatura sobre el tema y examina la interacción entre el Supremo Tribunal Federal (STF) y la abogacía pública desde dos ejes principales: la aplicación de los principios de demanda y de congruencia en los procesos estructurales; y la imposición judicial de elementos que dificultan el cumplimiento de decisiones de esta naturaleza. Este análisis se realiza a partir de decisiones del STF seleccionadas mediante muestreo intencional, característico de investigaciones cualitativas. A partir de los procesos estructurales cuyo mérito ha sido juzgado por el STF, se seleccionaron los casos que constituyen ejemplos típicos o extremadamente importantes para los problemas analizados. Finalmente, el artículo formula sugerencias de prácticas procesales adecuadas, con el fin de mejorar el diálogo institucional sobre los litigios estructurales, así como de ofrecer hipótesis para investigaciones futuras.

Palabras clave

Proceso estructural; abogacía pública; Supremo Tribunal Federal; principios de congruencia y de demanda; cumplimiento del título.

Índice

1. Introdução. 2. La Abogacía Pública en el proceso estructural como una agenda de investigación necesaria. 3. Los principios de demanda y de congruencia en el proceso estructural. 4. Elementos que dificultan el cumplimiento del título judicial estructural. 5. Conclusión.

1. Introdução

As novidades conceituais incorporadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com o julgamento da medida cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 ocasionaram importantes movimentos ativos da Administração Pública e do Poder Judiciário, com o intuito de implementar os respectivos comandos judiciais⁵. Essas medidas, associadas a inovações também contempladas, exemplificativamente, na Petição n. 3.388 e no *Habeas Corpus* (HC) n. 143.641, ao qual, inovadoramente, foi atribuída feição coletiva, sedimentaram, na prática da jurisdição constitucional, uma nova modalidade de atuação.

Distanciando-se da prática comumente marcada por estritos freios de conhecimento, os processos estruturais inauguraram, na atuação do STF, capítulo pautado pelo experimentalismo. Esse movimento, delimitado especialmente por novas balizas ao controle concentrado de constitucionalidade, veio acompanhado da abertura da legitimação dos atores processuais, da flexibilização dos limites de conhecimento das causas e da intervenção direta do Poder Judiciário não apenas na idealização da política pública, como também em sua implementação estrita.

Embora os provimentos estruturantes não tenham se limitado, no âmbito do STF, aos processos objetivos, é certo que essa via processual, com formas tão tradicionais e para a qual o acesso era particularmente restrito, passou a albergar, paulatinamente, papéis cada vez mais amplos na jurisdição constitucional brasileira. Esse movimento ampliativo se valeu, especialmente, da fluidez do instituto da ADPF para a implementação dos avanços a seguir analisados.

As limitações processuais inerentes aos provimentos subjetivos, que impedem a ampla eficácia dos julgados e restringem, portanto, os beneficiários das determinações judiciais, associadas à maior margem que o objeto das ADPFs pode alcançar, parecem ter impulsionado essa transição do processo estrutural para o âmbito objetivo.

Após a deflagração da pandemia de Covid-19, o STF intensificou a produção de decisões estruturantes, sobretudo em ADPFs. Com efeito, os comandos veiculados nas decisões anteriormente mencionadas revelam que, embora tenham pavimentado

⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Audiências de custódia do Conselho Nacional de Justiça: da política à prática. **Consultor Jurídico**, Brasília, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-11/lewandowski-audiencias-custodia-cnj-politica-pratica>. Acesso em: 1 mar. 2024.

o caminho para a atual realidade, a ocorrência da pandemia, aliada ao momento político em que vivemos, mobilizou, de forma totalmente inovadora, a atuação estruturante do STF. Neste ponto, pode-se mencionar quatro casos que tiveram a emergência sanitária como cenário subjacente e indicaram marcos de virada na postura do STF diante de litígios estruturais complexos: a ADPF n. 709, sobre proteção à saúde dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19, assim como sua Petição n. 9.585, que tramita em segredo de justiça; a ADPF n. 742, que tutela a saúde das comunidades quilombolas no mesmo contexto, assim como suas Petições n. 9.696, 9.697, 9.698 e 9.700; e as ADPFs n. 754 e 756, que tratam, especificamente, de temas relacionados à imunização contra a Covid-19.

Os provimentos colegiados e monocráticos proferidos nessas ações revelam, em maior ou menor medida, a adoção do experimentalismo nos processos estruturais em curso perante o STF, no intuito de desestabilizar⁶ um quadro que, estabilizado, foi considerado incapaz de tutelar garantias fundamentais. Dentre os procedimentos experimentais adotados, inclui-se a determinação de elaboração de planos e medidas atípicas de acompanhamento. Antes disso, essas medidas eram raramente aplicadas em processos de controle abstrato de constitucionalidade. Expressões como “dilemas poli-cêntricos”, “litígios complexos”, “estado de coisas inconstitucional” e “provimentos em cascata” – embora de origens teóricas diversas – passaram a compor o vocabulário daqueles que se dedicam a estudar o STF e dos atores que litigam perante o Tribunal.

Além disso, o perfil das demandas que mobilizaram o controle concentrado foi alterado, o que está relacionado ao fato de que, do ponto de vista processual, a expansão das tutelas estruturais no STF foi acompanhada da ampliação do acesso à jurisdição constitucional, notadamente com a evolução quanto à compreensão da categoria entidade de classe (art. 103, inciso IX, da Constituição). Como se sabe, ao proferir decisão monocrática na ADPF n. 527, o Min. Luís Roberto Barroso já havia admitido a legitimidade da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais, sob o argumento de que “a missão precípua de uma suprema corte em matéria constitucional é a proteção de direitos fundamentais em larga escala”⁷.

⁶ Cf. SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8197401/mod_resource/content/1/Destabilization%20Rights_%20How%20Public%20Law%20Litigation%20Succeeds.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

⁷ Essa decisão foi proferida em agosto de 2018 e levou em consideração o histórico levantamento realizado na Universidade de Brasília, que indicou a prevalência da utilização do controle concentrado para a reivindicação de interesses corporativos (COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle*

No entanto, a partir de 2020, viu-se um STF mais aberto à legitimação de entidades que representam grupos vulneráveis. Nesse sentido, as ADPFs n. 709 e 742 foram ajuizadas, respectivamente, pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e pela Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ) em conjunto com partidos políticos, tendo ambas sido reconhecidas como legitimadas. Posteriormente, na ADPF n. 991, que trata de omissões estruturais relativas aos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), a legitimidade da APIB, que figurou como única autora, foi reafirmada.

A intensidade e os novos modos de atuação da jurisdição constitucional geraram um crescente interesse acadêmico sobre o tema. À primeira vista, entretanto, a literatura produzida sobre o assunto no Brasil tem se voltado, majoritariamente, a propagar os benefícios e as potencialidades do processo estrutural, o que costuma envolver a apresentação de um discurso favorável ao fortalecimento do Poder Judiciário e à flexibilização de garantias processuais tradicionais. Parecem ser poucos os trabalhos científicos dispostos a desafiar ou questionar essa visão entusiasta acerca do processo estrutural, de modo a lhe contrapor, por exemplo, a perspectiva da Advocacia Pública, à qual cabe, geralmente, as funções de defender a constitucionalidade das políticas públicas em curso e de intermediar o diálogo institucional entre o Judiciário e os órgãos que compõem o governo.

O presente artigo tem por objetivo contribuir para que a lacuna ou deficiência vislumbrada na produção acadêmica sobre processo estrutural seja suprida. Nessa linha, sua próxima seção é destinada à apresentação de revisão da literatura brasileira sobre processo estrutural, realizada com o propósito de averiguar se a hipótese descrita no parágrafo anterior se confirma.

Na sequência, o trabalho se dedica a analisar a interação entre o STF e a Advocacia Pública nos processos estruturais. Nessa etapa, serão enfocados os pronunciamentos judiciais que trataram, de modo específico, sobre a incidência dos princípios da demanda e da congruência nessa modalidade processual; bem como as determinações provenientes do STF que funcionaram como elementos dificultadores da atuação da Advocacia Pública na fase de cumprimento das decisões estruturais. A seleção dos julgados descritos e examinados foi realizada por meio

concentrado de constitucionalidade?: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Brasília, Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 14 fev. 2024).

de amostragem intencional, que caracteriza as pesquisas de alcance qualitativo⁸. Partindo-se dos processos estruturais cujo mérito fora julgado pelo STF, selecionaram-se as causas que constituem casos típicos ou extremamente importantes para os problemas analisados⁹.

Por fim, o artigo também se propõe a apresentar sugestões de práticas processuais adequadas, com a finalidade de aprimorar o diálogo entre Poder Judiciário, órgãos de governo e Advocacia Pública, assim como de evitar comportamentos incompatíveis com as garantias fundamentais relacionadas ao direito processual. Essas sugestões serão formuladas a partir da própria jurisprudência do STF, como corolários de premissas extraídas da linha de interpretação adotada por essa Corte que prestigia a promoção de um diálogo institucional efetivo e a concretização das garantias processuais mencionadas. Sua apresentação neste trabalho visa, outrossim, a suscitar possíveis ideias de pesquisa, problemas e hipóteses a serem desenvolvidos em futuras investigações relacionadas à agenda de pesquisa que se tem em perspectiva.

2. A Advocacia Pública no processo estrutural como uma necessária agenda de pesquisa

Do ponto de vista acadêmico, é amplamente aceita a necessidade de reconhecer o processo estrutural como uma nova tipologia processual existente no direito brasileiro¹⁰ e de tratá-lo como uma categoria com conceito próprio¹¹. Sendo assim, tem sido admitida a importância de desenvolver-se um quadro teórico relativo aos processos estruturais que seja adequado à realidade jurídica brasileira, a partir do diagnóstico de que as dificuldades epistêmicas para uma tal teoria se relacionam aos

⁸ CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

⁹ HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, María del Pilar. **Metodologia de pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

¹⁰ NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹¹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

seguintes obstáculos principais: “a disputa de diferentes paradigmas sobre qual o papel do Judiciário na superação das omissões políticas e a utilização do raciocínio indutivo descontextualizado”¹². Desse modo, Machado Segundo e Serafim defendem que, se essas questões não forem adequadamente enfrentadas, “os processos estruturais no Brasil se resumirão a uma reprodução integral de modelos decisórios estrangeiros, colocando em xeque a sua eficiência e a proteção dos direitos fundamentais afetados pelas omissões políticas”¹³.

De uma maneira geral, apesar do reconhecimento de limitações, a possibilidade de decisões estruturais é vista de maneira positiva, por exemplo, como um meio de permitir ao Poder Judiciário melhores soluções a problemas complexos¹⁴; de conter o estado de coisas inconstitucional ambiental¹⁵; de efetivar, por meio de procedimentos experimentalistas, o direito à saúde, especialmente no momento pandêmico¹⁶; e de democratização do acesso à justiça¹⁷.

Há, também, trabalhos que mapeiam as dificuldades institucionais na prolação de decisões estruturais. Por exemplo, ao analisarem a atuação do STF a respeito do encarceramento em massa e a proliferação da Covid-19, e a ausência de decisões estruturais sobre o tema no período, Wang e outros ilustraram como o reconhecimento da limitação da capacidade institucional pode impedir o proferimento

¹² MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. As dificuldades epistêmicas para a formulação de uma teoria dos processos estruturais no Brasil. *Revista do Direito*, n. 66, p. 107, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.vi66.15739>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15739>. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹³ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. As dificuldades epistêmicas para a formulação de uma teoria dos processos estruturais no Brasil. p. 107.

¹⁴ MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 109, n. 1018, p. 255-276, ago. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/43355485/OS_OBST%C3%81CULOS_AO_PROCESSO_ESTRUTURAL_E_DECIS%C3%95ES_ESTRUTURAI_NO_DIREITO_BRASILEIRO. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹⁵ BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SCHÖNHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do estado de coisas inconstitucional ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 13, n. 1, p. 1-37, 2022. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/404070>. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹⁶ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturais Jurídicas*, v. 8, n. 19, p. 31-58, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturajuridicas/article/view/47946>. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹⁷ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na Colômbia. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 25, n. 1, p. 134-159, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/81902>. Acesso em: 7 jun. 2024.

de decisões estruturais. Os autores consideraram que decisões estruturais sobre o tema teriam “sobrecarregado a Corte com um afluxo inadmissível de petições individuais”¹⁸. Em linha semelhante, França conclui que “os casos estruturais no Brasil possuem mais chances de êxito nas instâncias inferiores do que no Supremo Tribunal Federal”¹⁹.

Apesar disso, surgem reflexões como a de Casimiro e Marmelstein²⁰, os quais defendem que, nos processos estruturais, considerada uma complementaridade entre as dimensões simbólica e concreta das decisões judiciais, o STF pode assumir, pelo menos, o papel de um fórum de protestos. Para os autores, “se até derrotas podem produzir efeitos sistêmicos positivos para o grupo, muito mais pode alcançar uma decisão estrutural que reconhece os direitos da coletividade, mas que não é adequadamente implementada”²¹.

França, Serafim e Albuquerque, de certa forma, enunciam o processo estrutural como uma opção de coragem dos juízes, na medida em que afirmam que, ao menos à época da publicação do trabalho, ainda havia “um grande medo dos juristas em reconhecer a necessidade de se utilizar o processo estrutural como instrumento adequado para promover a efetividade dos direitos socioeconômicos no Brasil”²². Para os autores, essa postura receosa estaria ligada a preocupações sobre organização de finanças públicas e preservação de atribuições da Administração Pública.

Uma tipologia das objeções comumente levantadas aos processos estruturais foi posteriormente elaborada por Nóbrega, França e Casimiro, que consideram pertinentes à atuação do Poder Judiciário, nesses casos, as seguintes críticas: “a ameaça à

¹⁸ WANG, Daniel Wei Liang *et al.* Why has a progressive court failed to protect the prison population against COVID-19?: mass incarceration and Brazil’s Supreme Court. *Health and Human Rights Journal*, v. 25, n. 2, p. 67-82, dez. 2023. Disponível em: <https://www.hhrjournal.org/volume-25-issue-2-december-2023/>. Acesso em: 5 jun. 2024. No original: “Through an examination of the Supreme Court’s rulings in structural cases and in a sample of over 4,000 habeas corpus decisions, this paper argues that granting these injunctions would have overwhelmed the court with an unmanageable influx of individual claims.” (Tradução livre).

¹⁹ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Entre o diálogo e o monólogo institucional nos processos estruturais: limites e possibilidades para a proteção dos direitos socioeconômicos e culturais na perspectiva comparada no Sul global.** 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

²⁰ CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? *Revista Direito Público*, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 7 jun. 2024.

²¹ CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? p. 435.

²² FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. p. 53.

separação de poderes; a ilegitimidade democrática do Judiciário para intervir nesses casos; a incapacidade técnica dos juízes para criar e gerenciar políticas públicas; e a possibilidade de um efeito *backlash* contra as decisões estruturais”²³.

A partir desse diagnóstico, os autores sugerem que, para não incorrer nessas objeções, é necessário que o Poder Judiciário adote uma postura dialógica nos processos estruturais, nos seguintes termos:

Para isso, o Judiciário não precisa ser o criador unilateral de políticas públicas. Na verdade, intervenções judiciais pautadas no diálogo institucional permitem que as críticas apresentadas sejam contornadas. A atuação dialógica apresenta três vantagens principais: permite que os juízes colaborem com solução do litígio estrutural, mas respeitando a separação de poderes; não faz do juiz o criador da política pública, mas colaborador da Administração Pública, que irá identificar os direitos violados e parâmetros normativos que devem nortear a solução do problema, o que afasta a crítica da incapacidade técnica; e em vez de atrito, promove um cenário de colaboração entre os Poderes, diminuindo as chances de um efeito *backlash*²⁴.

Seguindo a linha de que as sentenças estruturais participativas têm maior aptidão à eficiência, Albuquerque e Serafim afirmam que, nesses casos, “em vez de agir de forma unilateral, a intervenção judicial ocorreria de forma dialógica com a Administração Pública, incluindo-se no diálogo os segmentos sociais afetados pelas omissões”²⁵.

²³ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, p. 130, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v8i1.676>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 7 jun. 2024.

²⁴ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? p. 130.

²⁵ ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 659, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.505>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/505>. Acesso em: 7 jun. 2024.

Por outro lado, Silva e Almeida, ao analisarem a postura do STF na condução da ADPF n. 709²⁶ (cujo objeto é a proteção à saúde indígena no curso da pandemia de Covid-19), defendem que, apesar de o Tribunal ter tentado adotar uma postura dialógica, “a resistência dos responsáveis pela política pública que se almeja estruturar em deixar o perfil rivalizado típico dos processos tradicionais [...] culminou em algumas decisões mais impositivas”²⁷.

Constatações dessa espécie – que são majoritárias na produção acadêmica sobre os processos estruturais – conduzem a reflexões sobre como operacionalizar, institucionalmente, a desejável postura dialógica entre os atores envolvidos nos processos estruturais. Embora eles não se restrinjam conceitualmente a ações movidas contra o Poder Público²⁸, certo é que, na quase totalidade dos casos, é a Administração Pública que figura como requerida nessas ações.

Em juízo, o papel de exercer a representação dos entes públicos recai sobre os advogados públicos, que ocupam uma posição singular de interlocução entre os Poderes. Muitas vezes, eles se convertem em espécies de tradutores, para órgãos ou entidades requeridos, do alcance e do significado desse novo território processual estrutural, que exige mais do que a postura habitual de mero cumprimento de decisões de obrigação de fazer ou de pagamento.

No entanto, ainda há poucos estudos que se voltam ao papel dos advogados públicos nesses processos. Por exemplo, Lima ressalta a atuação do procurador público, que classifica como “o profissional que orientará o governante a atuar segundo a juridicidade, atuando como interlocutor entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o povo”²⁹.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343655073&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

²⁷ SILVA, Lília Nunes; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. A gestão processual adequada em processos estruturais: estudo de caso das decisões proferidas na ADPF N° 709. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 6., 2021, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra, 2021. Disponível em: <https://www.trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/763>. Acesso em: 26 fev. 2024.

²⁸ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.

²⁹ LIMA, Bruno Roberto de. Estabilidade na advocacia pública para a conformação de valores públicos e concretização de direitos fundamentais em processos estruturantes. **Revista MPC-PR**, v. 9, n. 16, p. 31-44, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/103>. Acesso em: 7 jun. 2024.

Em sentido análogo, ao defender a utilização de um método compartilhado na solução de processos estruturais perante o STF, viabilizando o diálogo entre os envolvidos, Carvalho afirma que “a função da Advocacia-Geral da União deve ter protagonismo na defesa da visão dos entes da Administração Pública trazendo suas dificuldades e a possibilidade de tratamento da política a ser desenvolvida”³⁰.

No que talvez seja o único trabalho empírico atualmente publicado sobre o tema, Andrade conduziu e catalogou entrevistas com membros da Advocacia-Geral da União, com atuação contenciosa e consultiva, as quais versaram “sobre a dinâmica processual, sobre seu próprio papel nesse processo, bem como a respeito do comportamento e das dificuldades da Administração Pública diante dos comandos judiciais”³¹. Trata-se de abordagem inovadora, que compõe a necessária agenda de pesquisa sobre o papel da Advocacia Pública no diálogo entre o Poder Judiciário e os órgãos da Administração Pública nos processos estruturais.

Dessa forma, é necessário considerar o singular papel desempenhado pelos advogados públicos nos processos estruturais, especialmente aqueles em curso perante o STF, e as posturas diversas exigidas desses profissionais na fase de conhecimento (antes da formação do título) – em que atuam preponderantemente na defesa das políticas existentes – e na fase de cumprimento – em que atuam sobretudo como interlocutores entre os poderes responsáveis pela implementação de decisões estruturais.

Com o olhar voltado para essa temática, o presente trabalho pretende contribuir para a agenda de pesquisa sobre os desafios da Advocacia Pública na atuação em processos estruturais, lançando reflexões em dois grandes eixos: os princípios da demanda e da congruência no processo estrutural, em que se debatem balizas processuais para a defesa e participação dos entes públicos até a formação do título estrutural; e, em um momento posterior, os elementos dificultadores do cumprimento de decisões dessa espécie, item em que são debatidos aspectos práticos contemplando limitações institucionais e causas da deficiência na interlocução plena com a Administração Pública.

³⁰ CARVALHO, Paulo Gustavo Medeiros. **O reflexo da atuação do Poder Judiciário na eficiência dos “processos estruturais”**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/24bce874-c220-43b1-9732-61ec150f8e1f>. Acesso em: 7 jun. 2024.

³¹ ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. **A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. p. 9. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a6330628-fd65-4164-a6ea-a4fa2f5f3a88>. Acesso em: 7 jun. 2024.

Com isso, intenciona-se contribuir para o preenchimento de uma relativa lacuna nos estudos do processo estrutural, assim como com sugestões de práticas processuais que viabilizem a realização do papel da Advocacia Pública na formação de títulos estruturais aderentes às possibilidades administrativas e, subsequentemente, na efetivação de seu cumprimento.

3. Os princípios da demanda e da congruência no processo estrutural

É comum observar, em trabalhos acadêmicos publicados no Brasil sobre o processo estrutural, afirmações no sentido de que a adoção desse tipo de processo exige a releitura de institutos tradicionais do direito processual. São objetos frequentes de semelhantes assertivas os princípios da demanda e da congruência, em relação aos quais diversos juristas sustentam a necessidade de que sejam repensados³², atenuados³³ ou flexibilizados³⁴. A justificativa geralmente apresentada para embasar essas alegações pode ser sintetizada no entendimento de que a rígida estrutura do processo tradicional, embora sirva razoavelmente bem para os litígios privados, não costuma fornecer soluções adequadas aos litígios estruturais, que se notabilizam por sua fluidez e mutabilidade³⁵.

Ainda que fundamentada no direito constitucional à tutela jurisdicional adequada, a pretendida releitura dos princípios mencionados suscita desafios que não devem ser desconsiderados. A reconstrução interpretativa de postulados que há muito estão consolidados na cultura jurídica brasileira enfrenta a esperada resistência da tradição e da inércia. A presente seção do artigo não se dedica, entretanto, a questionar a tese da necessária flexibilização dos princípios da demanda e da congruência a partir de uma perspectiva dogmática que conceba tais preceitos como

³² MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 111, n. 1046, p. 127-145, dez. 2022.

³³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 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: 7 jun. 2024.

³⁴ MATOS, Luísa Carolina de Souza. A necessidade da flexibilização de institutos do Código de Processo Civil para a resolução de litígios estruturais. *Revista Caderno Virtual*, v. 2, n. 51, p. 216-245, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5898>. Acesso em: 7 jun. 2024.

³⁵ VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

inquestionáveis ou imutáveis, cuja superação demandaria providência normativa abrupta, a exemplo de uma modificação legislativa³⁶. Nossa pretensão consiste, na verdade, em confrontar a alegada necessidade de reconstrução desses preceitos com imperativos decorrentes de outros postulados processuais e constitucionais, de modo a avaliar se determinadas medidas de flexibilização concorrem, de fato, para a promoção de uma tutela jurisdicional adequada ou se constituem, de modo diverso, elementos de precarização ou mesmo de desnaturação do que se concebe por processo justo.

Essa avaliação adotará como ponto de partida a prática desenvolvida pelo STF a respeito dos processos estruturais, em especial daqueles que já tiveram seu mérito julgado pela Corte. Além disso, serão enfocados os pronunciamentos judiciais que trataram especificamente de aspectos concernentes à sugerida necessidade de flexibilização dos princípios da demanda e da congruência, os quais foram identificados por meio de investigação empírica de natureza qualitativa.

O primeiro pronunciamento judicial a ser destacado consiste em decisão monocrática proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 60, datada de 28/06/2020³⁷. Essa ação fora ajuizada como ADO pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) para questionar “a omissão inconstitucional da UNIÃO ao não adotar providências de índole administrativa objetivando o funcionamento do ‘FUNDO CLIMA’”³⁸.

Na fundamentação da peça exordial desse processo, o PSB relata que a União Federal estaria descumprindo deveres estipulados em leis e decretos federais que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o que implicaria afronta ao dever constitucional de preservação do meio ambiente imposto ao Poder Público. Segundo o autor, a Lei n. 12.114/2009 prevê os recursos que devem compor esse fundo e como sua aplicação deve ser realizada. Por sua vez, o Decreto n. 9.578/2018,

³⁶ Conforme esclarece Viehweg, um sistema dogmático que pretenda sustentar um esquema de ação com fundamentação sistemática deve conjugar uma doutrina básica unificante com a possibilidade de intervenções complementares e interpretativas, de modo a conferir certa flexibilidade hermenêutica aos seus dogmas (VIEHWEG, Theodor. *Topica y filosofia del derecho*. 2. ed. Traducción: Jorge M. Seña. Barcelona: Gedisa, 1997).

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343625717&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

³⁸ PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. [Petição inicial nº 40741 recebida em 05/06/2020, às 9:57:26]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. p. 2. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752893087&prcID=5930776#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ao consolidar as normas editadas pelo Poder Executivo federal sobre o fundo mencionado, impõe ao Ministério do Meio Ambiente a elaboração de plano anual de aplicação dos recursos que o compõem. Ao final, o PSB pediu o reconhecimento da omissão inconstitucional praticada pelo Poder Público em razão de “[...] não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO CLIMA, seja pela não liberação dos recursos autorizados na lei orçamentária, seja pela não apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos [...]”³⁹.

Após despachar o processo, o Min. Luís Roberto Barroso converteu-o na ADPF n. 708 e suscitou a possibilidade de caracterização de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental no Brasil, o que justificaria a convocação de audiência pública para produzir uma espécie de relato oficial sobre o tema.⁴⁰ Para sustentar sua decisão, discorreu sobre diversos atos e omissões do governo federal que teriam ocasionado o progressivo esvaziamento das políticas públicas brasileiras em matéria ambiental, tais como: a extinção de órgãos e colegiados do Poder Executivo federal incumbidos de funções relacionadas ao meio ambiente; a transferência de atribuições de preservação ambiental para órgãos que poderiam privilegiar interesses divergentes; a substituição de servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente por pessoas supostamente descomprometidas com as causas ambientais; a manifesta hostilidade praticada em relação a organizações não governamentais voltadas à proteção do meio ambiente; e a perseguição praticada contra agentes da fiscalização ambiental. Diante disso, o Min. Barroso vislumbrou um estado de coisas que envolvia não apenas o conjunto das políticas públicas de promoção do direito de todos a um meio ambiente saudável, mas que também impactaria um amplo conjunto de direitos fundamentais previstos nos arts. 5º, 6º, 7º, 23, 215, 216 e 231 da Constituição, além do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Desse modo, uma ADO ajuizada com o objetivo de impelir o Ministério do Meio Ambiente a liberar recursos já contemplados no orçamento federal e a elaborar um plano anual previsto em decreto foi transformada em uma ADPF com potencial para provocar uma mudança estrutural no conjunto das políticas públicas ambientais brasileiras. Em outros termos, sinalizou-se para a instauração de um processo estrutural sem que houvesse pedido expresso do autor nesse sentido, em descompasso com o princípio da demanda, segundo o qual apenas a parte tem o poder de

³⁹ PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. [Petição inicial nº 40741 recebida em 05/06/2020, às 9:57:26] p. 37-38.

⁴⁰ STF, ADO 60/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 28 jun. 2020. p. 5, p. 13.

instaurar o processo⁴¹. No caso, embora o PSB tenha ajuizado a ação, sua conversão em processo estrutural alteraria substancialmente o objeto da causa, tornando-o muito mais amplo do que o objeto originalmente delimitado pelo autor. Talvez por conter pedido de elaboração de plano, além de singela menção à ADPF n. 347 na fundamentação do seu pleito cautelar de descontingenciamento de recursos do Fundo Clima, o STF tenha interpretado a pretensão autoral como equivalente à de instauração de um processo estrutural. Conforme já salientado, entretanto, ambos os deveres de elaboração de plano e de aplicação de recursos do Fundo Clima têm expressa previsão na legislação infraconstitucional, cujo cumprimento depende da mera prática de atos administrativos infralegais ou concretos, sendo desnecessária, para tanto, a ampla reorganização estrutural das políticas públicas ambientais.

A dilatação do objeto da causa ensaiada na referida decisão monocrática foi questionada nos autos pela Advocacia-Geral da União (AGU). Em sede preliminar, a AGU sustentou não ser razoável a tendência de expandir o objeto da ação para um contexto mais amplo de controle judicial de um estado de coisas inconstitucional, capaz de ensejar “[...] interferência em políticas públicas ou escolhas orçamentárias, mormente quando a pretensão dos autores, no caso específico, mostra-se voltada à impugnação de um objeto bem delimitado, relativo à gestão financeira e operacional do FUNDO CLIMA”⁴².

No acórdão que julgou procedente a ADPF n. 708, o voto condutor se limitou a acolher os pedidos veiculados na petição inicial⁴³. Nessa linha, declarou a omissão da União configurada pela ausência de alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes ao exercício de 2019, bem como determinou que o ente central não deixasse de fazer funcionar o referido fundo ou de dar destinação aos seus recursos, além de vedar o contingenciamento das receitas que o integram. Em relação ao conjunto das políticas públicas ambientais, o Relator optou por descrevê-lo na

⁴¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 40, n. 244, p. 195-205, jun. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.244.08.PDF. Acesso em: 7 jun. 2024.

⁴² BRASIL. Advocacia-Geral da União. [Petição de apresentação de manifestação nº 59246, de 31 de julho de 2020, às 18:41:20]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 31 de julho de 2020. p. 19. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753377079&prcID=5951856#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de julho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

fundamentação de seu voto, sob a consideração de que o contexto mais amplo em que se apreciava o caso deveria ficar registrado para as futuras gerações. Assim, embora não o tenha reconhecido expressamente, o voto condutor do Min. Barroso parece ter acatado o questionamento da AGU. Ao fim e ao cabo, o STF retomou a boa técnica processual no julgamento da ADPF n. 708, de modo a afastar o risco de afronta aos princípios da demanda e da congruência que havia sido gerado anteriormente.

Se esse risco acabou não se concretizando na ADPF mencionada, isso não significa que se possa negligenciá-lo. Em ocasiões anteriores, o STF já havia proferido decisões estruturais em processos destituídos de uma iniciativa processual adequada para tanto. Refere-se, notadamente, aos julgamentos prolatados na Petição n. 3.388 e no HC n. 143.641, que serão brevemente descritos na sequência.

A Petição n. 3.388, conhecida como caso Raposa Serra do Sol, foi apresentada ao STF no ano de 2005, quando ainda praticamente não se falava de processo estrutural no Brasil, mas a decisão que julgou seu mérito tem sido classificada como estrutural⁴⁴. De iniciativa individual de um Senador da República, a petição tinha como objetivo questionar o modelo contínuo adotado na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. O autor pediu, portanto, a declaração da nulidade de portaria editada pelo Ministro da Justiça que ratificara, concretamente, a declaração de posse permanente de determinados grupos indígenas sobre a área então demarcada. Sua alegação era de que o processo administrativo de demarcação estaria eivado de vícios, tais como a ausência de oitiva de todos os interessados na demarcação e a parcialidade da profissional responsável pelo laudo antropológico que a embasara⁴⁵.

O relatório lançado no acórdão conduzido pelo Min. Ayres Britto esclarece que, após a União apresentar suas razões finais como requerida nesse processo, o Estado de Roraima peticionou requerendo seu ingresso no feito, na condição de autor, com o fim de defender seu patrimônio. Para tanto, apresentou novos pedidos além daquele veiculado na petição inicial, os quais seriam aplicáveis a quaisquer demarcações de terras indígenas, tais como: a adoção do modelo descontínuo de demarcação;

⁴⁴DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 7 jun. 2024.

⁴⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 3.388/RR**. Relator: Ministro Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 10 jun. 2024.

e a exclusão, das áreas demarcadas, das sedes de Municípios e da faixa de fronteira, bem como de rodovias estaduais e federais, além de outras áreas afetadas a finalidades específicas. Conforme destacado pelo Min. Ayres Britto, tais postulações foram apresentadas pelo Estado de Roraima como causas de pedir, embora desbordassem do pedido autoral por pretenderem alcançar outras demarcações⁴⁶.

Embora a União tenha solicitado o desentranhamento dos autos da manifestação do Estado de Roraima, o STF decidiu, já no acórdão que julgou o processo, admitir o ingresso desse ente estadual na condição de assistente do autor. Aquilo que havia sido apresentado como simples causas de pedir por um terceiro interveniente acabou sendo acolhido na fundamentação do voto condutor do acórdão que julgou parcialmente procedente a ação e, posteriormente, transformado em parte do dispositivo desse julgado. A justificativa fornecida para essa súbita transformação foi de que, dada a superlativa importância histórico-cultural da causa, a decisão então tomada certamente consolidaria o entendimento do STF sobre o procedimento demarcatório com repercussão para os processos futuros⁴⁷.

Desse modo, o STF considerou pertinente estabelecer as chamadas condicionantes ou salvaguardas institucionais, que objetivavam compatibilizar os direitos das populações indígenas com outros direitos e interesses relacionados às terras por elas ocupadas. Trata-se de cláusulas redigidas no formato típico de normas abstratas e, como reconhecido pelo STF, também direcionadas ao futuro, embora não sejam “[...] representativas de precedente, a vincular de modo obrigatório as instâncias jurisdicionais inferiores, bem como espriar seus efeitos de forma automática à Administração Pública na análise dos processos demarcatórios”.⁴⁸ Tudo isso por iniciativa de um assistente admitido nos autos por ocasião do julgamento do processo, ao passo que a petição inicial somente postulava o reconhecimento da nulidade de uma portaria de caráter concreto (excetuado, tão somente, seu art. 5º) do Ministério da Justiça.

O segundo caso de decisão estrutural não precedida por iniciativa processual adequada é verificado no HC n. 143.641, impetrado por membro de um coletivo de advogados em direitos humanos que postulava a revogação das medidas de prisão

⁴⁶ STF, PET 3.388/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 19 mar. 2009.

⁴⁷ STF, PET 3.388/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 19 mar. 2009.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.017.365/SC**. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de setembro de 2023. p. 8-9. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em: 5 jun. 2024.

preventiva decretadas contra todas as gestantes, puérperas e mães de crianças sob sua responsabilidade ou a substituição dessas medidas preventivas por sua prisão domiciliar. Após receber do Procurador-Geral da República parecer contrário ao conhecimento do HC coletivo, o Relator do processo, Min. Ricardo Lewandowski, determinou a intimação do Defensor Público-Geral Federal para que esclarecesse acerca de seu eventual interesse de atuar no feito. Diante da resposta positiva por parte do chefe da Defensoria Pública da União, o Min. Lewandowski transferiu-lhe, no próprio voto condutor do acórdão que concedeu a ordem, a titularidade da impenetrabilidade, sob o fundamento de que a legitimidade ativa relacionada ao HC coletivo deveria ser reservada aos atores listados no art. 12 da Lei n. 13.300/2016, que trata do mandado de injunção coletivo⁴⁹.

Superadas as questões preliminares suscitadas pelo Procurador-Geral da República, o STF declarou a existência de situação estrutural em que mulheres grávidas e mães de crianças estariam cumprindo prisão preventiva em estado degradante. Reconheceu, também, a incapacidade de o Estado brasileiro assegurar cuidados mínimos relacionados à maternidade. Diante disso, o Plenário decidiu pelo acolhimento do *writ*, “[...] de modo a superar tanto a arbitrariedade judicial quanto a sistemática exclusão de direitos de grupos hipossuficientes, típica de sistemas jurídicos que não dispõem de soluções coletivas para problemas estruturais”⁵⁰. A ordem concedida envolveu determinações dirigidas a todos os juízes responsáveis pela realização de audiências de custódia, bem como àqueles perante os quais se processam ações penais com mulheres presas preventivamente; ao Conselho Nacional de Justiça; e ao antigo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça. Além disso, a decisão motivou a edição da Lei n. 13.769/2018, que passou a prever como obrigatória a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar em relação às mulheres gestantes e às mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência, desde que não tenham cometido crime com violência, com grave ameaça ou contra seu filho ou dependente, ao lado de outras hipóteses legais em que a substituição da prisão preventiva por domiciliar já era prevista no Código de Processo Penal, mas como mera possibilidade a ser aplicada pelo juiz⁵¹.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.641/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁵⁰ STF, HC 143.641/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20 fev. 2018. p. 6.

⁵¹ Confira-se, a propósito, o teor do Projeto de Lei do Senado n. 64, de 2018, cuja aprovação originou a Lei n. 13.769/2018. Na justificativa que acompanhara a referida proposição, havia expressa menção ao julgamento do *Habeas Corpus* Coletivo n. 143.641. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 64, de 2018**.

Esse abreviado relato acerca da Petição n. 3.388 e do HC n. 143.641 revela que, diferentemente do recuo observado na ADPF n. 708, o STF já proferiu decisões estruturais em processos que não haviam sido deflagrados com esse objetivo. Nesses dois casos, a conversão das causas em processos estruturais somente ocorreu no momento da realização dos respectivos julgamentos, em que foram definidas questões processuais cruciais para seu conhecimento, tais como a inclusão de novos pedidos formulados por um terceiro no objeto da ação e a transferência da titularidade do polo ativo para parte diversa das signatárias da petição inicial. A prolação de decisões estruturais nesses processos somente foi possível, portanto, em razão de modificações substanciais em seus objetos, as quais foram provocadas por terceiros e admitidas formalmente pelo STF quando tais processos já se aproximavam do fim.

Para viabilizar a prolação de decisões estruturais nesses processos, o STF precisou flexibilizar os princípios da demanda e da congruência de maneira drástica. À primeira vista, a relativização desses princípios pode parecer facilmente justificável diante do nobre objetivo de propiciar tutela jurisdicional adequada aos grupos sociais envolvidos; afinal, trata-se de normas processuais de sede infraconstitucional, as quais podem ceder diante de preceitos constitucionais reputados mais adequados para a solução dos casos concretos. Não obstante, a relativização de tais princípios processuais assume especial relevância quando se destina a propiciar a edição de decisões estruturais, uma vez que pode ensejar afronta ao princípio da separação de poderes.

De fato, embora a jurisprudência do STF tenha sedimentado a admissibilidade do controle judicial de políticas públicas, semelhante intervenção deve ser realizada com parcimônia, impondo-se ao Judiciário a observância do dever de autocontenção nessa seara. Caso o Poder Judiciário se considerasse autorizado a proferir decisões estruturais de ofício, haveria risco à própria existência dos poderes estatais como instâncias separadas e independentes, o que pressupõe a delimitação de esferas distintas de atuação para cada um deles⁵². De modo semelhante, a prolação de decisão estrutural sem que haja pedido correspondente do autor da ação e sem que fique claro, para os demais envolvidos, o caráter estrutural do processo, a exemplo do que ocorreu na Petição n. 3.388 e no HC n. 143.641, contraria o princípio da separação

Brasília: Senado Federal, 2018. Autoria do projeto: Senadora Simone Tebet (PMDB/MS). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7638604&ts=1630422373943&disposition=inline>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁵² NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

de poderes, além de não assegurar o direito fundamental ao contraditório aos responsáveis pelo cumprimento das medidas estruturais.

Diversamente do que se verificou na Petição n. 3.388 e no HC n. 143.641, bem como da alteração de objeto ensaiada na ADPF n. 708, a caracterização de um processo como estrutural deve ser realizada, de maneira clara, pelo autor da ação, logo no momento de sua propositura, de modo a viabilizar o contraditório a respeito do litígio estrutural. Nessa linha, o Fórum Permanente de Processualistas Civis recomenda, em seu repertório de boas práticas processuais, que o autor de um processo estrutural destaque essa natureza do feito já na peça inaugural, visto que essa especificidade deve condicionar sua condução desde o início⁵³. Caso determinado processo não seja instaurado como estrutural, a atribuição superveniente dessa característica deve derivar da iniciativa do autor da ação, e não do órgão competente para julgá-lo; além disso, será necessário refazer o contraditório, nos termos do art. 329 do Código de Processo Civil, o que praticamente equivale ao ajuizamento de nova ação.

Para concluir esta seção, é oportuno visitar outra ADPF estrutural que também contempla decisões relevantes a respeito dos princípios processuais da demanda e da congruência, em especial quanto a um de seus corolários mais relevantes, consistente no dever processual de formular pedido certo e determinado⁵⁴. Refere-se à ADPF n. 347, reconhecida como a primeira arguição processada pelo STF como um processo declaradamente estrutural, que trata do estado de coisas inconstitucional verificado acerca do sistema penitenciário brasileiro.

Proposta por iniciativa do Partido Socialismo e Liberdade, a petição inicial da ADPF n. 347 já declara, logo em sua primeira página, o objetivo autoral de obter o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro. Além disso, o arguente postulou a adoção de diversas providências listadas ao final de sua peça, tendentes a superar o referido estado de coisas, dentre as quais se incluem a elaboração de planos nacionais, estaduais e distritais capazes de conduzir o Estado brasileiro à concretização desse objetivo; e medidas bastante específicas

⁵³ FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 11., 2022, Brasília. Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis – FPPC 2022. **Diário Processual**: direito processual civil dia a dia, Manaus, 2022. Notícias. p. 95. Disponível em: <https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

⁵⁴ MONTEIRO NETO, João Pereira. Pedido genérico: reflexões à luz do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, v. 40, n. 243, p. 59-80, maio 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.243.04.PDF. Acesso em: 7 jun. 2024.

ou concretas, tais como o descontingenciamento de verbas do Fundo Penitenciário Nacional e a realização de audiências de custódia e mutirões carcerários⁵⁵.

Depois de proferida a decisão que deferiu parcialmente os pedidos de medida cautelar formulados pelo arguente, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, admitido no processo como *amicus curiae*, apresentou pedido de medida cautelar incidental, em que se incluíam medidas adicionais àquelas já postuladas na petição inicial. Embora as providências cautelares pleiteadas pelo *amicus curiae* fossem relacionadas à matéria debatida na petição inicial, o STF considerou inviável seu conhecimento em decisão específica sobre o pedido de tutela incidental, pois, além de terem sido formuladas por entidade destituída de legitimidade ativa, a ampliação do objeto fixado na inicial afrontaria os postulados da certeza e da determinação do pedido. Nos termos do voto condutor proferido pelo Min. Alexandre de Moraes, o STF nem sequer admitiu emitir uma espécie de conclamação para que os juízes de execução analisassem a viabilidade das providências demandadas pelo *amicus curiae*. Essa exortação aos juízes de execução foi considerada, pelo Plenário, como uma indevida ampliação de ofício do objeto da ADPF, que havia sido delimitado, de forma taxativa, na petição inicial. Nas palavras do Min. Alexandre de Moraes, “[...] não podemos, a meu ver, permitir que determinada ADPF possa solucionar todos os problemas. [...] Uma das grandes e poucas limitações do controle abstrato é a Corte Suprema ou o Tribunal Constitucional ficar adstrito ao pedido”⁵⁶.

Coerente com essa premissa, o Plenário do STF, ao julgar o mérito da ADPF n. 347, não desbordou relevantemente dos limites fixados pela petição inicial, a não ser quanto a dois pontos que se afiguram secundários: a ligeira ampliação dos prazos estipulados para a elaboração dos planos e a inclusão de departamento do Conselho Nacional de Justiça, ao lado da União, como responsável pela elaboração do plano nacional⁵⁷. Em outros termos, a postura adotada pelo STF na ADPF n. 347 não descuro dos princípios da demanda e da congruência, mas, de modo diverso, serve de

⁵⁵ PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. [Petição nº 26374, 27 de maio de 2015, às 12:13]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8589048&prcID=4783560#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do 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: 5 jun. 2024.

⁵⁷ STF, ADPF 347/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, j. 4 out. 2023.

argumento contrário à tese doutrinária de necessária flexibilização desses princípios em sede de processo estrutural.

Diante dessa sucinta análise dos pronunciamentos judiciais exarados na ADPF n. 347, na ADPF n. 708, na Petição n. 3.388 e no HC n. 143.641, é possível traçar um quadro mais preciso a respeito do tratamento que o STF vem conferindo aos princípios da demanda e da congruência nos processos estruturais de sua competência. Uma primeira constatação é de que a jurisprudência do STF carece de consistência sobre o assunto⁵⁸. Nos julgamentos mais recentes, proferidos em sede de ADPF, o STF não admitiu a drástica flexibilização aos princípios da demanda e da congruência que viabilizara a prolação das decisões estruturais na Petição n. 3.388 e no HC n. 143.641, mantendo-se vinculado à concepção tradicional desses preceitos.

Seguindo a linha de interpretação prestigiada nas ADPFs referidas e acrescentando-lhe corolários que nos parecem compatíveis com suas premissas, consideramos que a elaboração de pedido estrutural em termos específicos ou pormenorizados deve inibir o acréscimo de pedidos supervenientes, bem como vincular a atividade do julgador aos seus limites estritos. Por conseguinte, caso semelhante pedido preciso seja julgado procedente, o responsável pelo seu atendimento deverá cumpri-lo também estritamente⁵⁹. Por outro lado, caso o pedido estrutural seja formulado em termos amplos ou genéricos, a exemplo de pleito pela elaboração e implementação de um plano de reorganização institucional, a decisão que o julgar procedente também deverá ser proferida em termos amplos ou genéricos, de modo a deixar sua especificação a cargo dos órgãos responsáveis por seu cumprimento. Deve ser atribuído a esses órgãos, e não ao órgão julgador ou a um terceiro por este nomeado, o protagonismo quanto ao detalhamento do plano⁶⁰.

⁵⁸ O postulado da consistência é extraído do conceito sistêmico de justiça sustentado por Niklas Luhmann, de acordo com o qual são consideradas justas as decisões que selecionam consistentemente entre casos iguais e casos desiguais, ou seja, que estão localizadas no contexto de outras decisões e se orientam de acordo com aquilo que se trate como igual ou desigual na rede recursiva da reprodução de decisões no sistema. LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Traducción: Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2002.

⁵⁹ Conforme alerta Vitorelli, “o pedido específico cria um freio para a cognição e para os debates, de sorte que apenas a temática inicialmente proposta acabará sendo debatida, o que pode não ser o melhor caminho”. VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. p. 279.

⁶⁰ Essa compreensão está de acordo com as teses fixadas pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário n. 684.612, que tratou do tema 698 da repercussão geral. Na oportunidade, assentou-se a admissibilidade da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, notadamente em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, devendo “[...] a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, [...] apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 684.612/RJ*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão:

Em ambos os casos (pedidos genéricos ou específicos), eventual modificação ou aditamento ao pedido original deve depender, necessariamente, da observância ao contraditório, a espelhar o resguardo do núcleo essencial das garantias processuais do Poder Público. É admissível dispensar a aquiescência do requerido, geralmente exigida pelo art. 329 do Código de Processo Civil, caso o pedido inicial seja genérico e a pretensão superveniente consista em mera especificação de algum ponto já contido no plano demandado. Não se deve admitir, em nenhuma hipótese, que o responsável pelo cumprimento da decisão estrutural seja surpreendido pela criação de um processo desse tipo de ofício ou pela imposição de medidas sobre as quais não tenha tido a oportunidade de se manifestar especificamente, sob pena de supressão de prerrogativas basilares do devido processo legal.

4. Elementos dificultadores do cumprimento do título judicial estrutural

Formado o título estrutural, em sede cautelar ou definitiva, inicia-se a fase de cumprimento. Tratando-se de pedidos genéricos, como tem ocorrido na prática mais recente do STF, passam a ser adotadas e monitoradas medidas tendentes à elaboração de plano ou planos de ação e à implementação das medidas neles previstas. Em diálogo com o que Andrade chamou de “elementos facilitadores”⁶¹ no cumprimento das ordens judiciais de natureza estrutural, a presente seção se destina a apontar, a partir da experiência da Advocacia Pública, algumas práticas dos processos estruturais que podem servir como “elementos dificultadores” da efetivação das decisões proferidas.

Nessa fase processual, também deve-se levar em consideração uma variação do princípio da congruência, que é a necessidade de que sejam observados os limites do título judicial estrutural. Essa observância, especialmente no cumprimento de tutelas estruturais proferidas em resposta a pedidos genéricos, é essencial para o respeito ao âmbito de atuação dos Poderes⁶² e para assegurar que a atuação do Poder Judiciário seja adstrita ao quanto lhe foi submetido pelas partes. Isso também deve ser estendido, quando se trata de controle concentrado, ao reconhecimento de

Min. Luís Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. p. 4. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁶¹ ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. **A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas**: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural. p. 9.

⁶² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 763.

que pedidos na fase de cumprimento devem ser reservados aos autores da ação ou, quando muito, a outros legitimados à instauração do controle.

Nesse sentido, um primeiro elemento dificultador é a expansão indeterminada dos chamados provimentos em cascata. Como afirma Arenhart, “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”⁶³. Isso, contudo, não pode significar a possibilidade de abrir-se o objeto da ação indefinidamente e após o proferimento do título estrutural colegiado pelo STF.

Um exemplo desse alargamento pode ser identificado na Petição n. 9.698⁶⁴, instaurada para acompanhar o cumprimento do plano homologado na ADPF n. 742, que trata da proteção territorial quilombola no contexto de proteção à saúde na pandemia de Covid-19. Quanto ao tema específico, havia prevalecido o voto do Min. Edson Fachin, que acolheu o pedido de suspensão dos “processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombolas”⁶⁵, até o término da pandemia.

O provimento colegiado do STF foi complementado, monocraticamente, pela decisão de 19/03/2021, que acolheu embargos de declaração opostos pela CONAQ como pedido cautelar, esclarecendo as providências a cargo da União sobre proteção territorial, as quais estavam relacionadas ao “controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário”⁶⁶. Posteriormente, na decisão proferida em 26/05/2021, determinou-se que a Petição n. 9.698 se ocupasse do seguinte tema: “detalhamento das ações de controle de acesso aos territórios, informando como está procedendo à comunicação e publicidade, comprovando a medida

⁶³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. p. 394.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 9.698/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349556542&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755703996>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 19 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345974962&ext=.pdf>. Acesso: 10 jun. 2024.

e disponibilizando os documentos aos membros do grupo de trabalho”. Esse item está claramente ligado ao capítulo decisório anteriormente transcrito e se relaciona com pedidos formulados na petição inicial sobre o tema⁶⁷.

Apesar disso, em 23/08/2021, foi proferida decisão monocrática na Petição n. 9.698, impondo-se à União medidas relacionadas a políticas públicas permanentes de titulação de comunidades quilombolas, a exemplo da apresentação, em quinze dias, de “metas e cronogramas concretos para a finalização dos processos de titulação, com incremento significativo de RTIDs⁶⁸ elaborados mensalmente”⁶⁹, inclusive com incremento orçamentário que permitisse a conclusão de processos de titulação e desintrusão.

A União interpôs Agravo Regimental contra parcela das determinações da referida decisão, o qual ainda não foi julgado. Apesar disso, considerada a devolução dos temas ao Plenário do STF no recurso, o monitoramento prosseguiu, até o momento, apenas quanto aos itens não impugnados. Além disso, a requerente formulou, posteriormente, um pedido relacionado à abertura de procedimentos de auditoria em processos de titulação de territórios quilombolas, tendo o Relator, na decisão proferida em 03/02/2022, considerado que o referido requerimento “excede a determinação do título colegiado”⁷⁰. Essa espécie de estabelecimento de balizas para os provimentos em cascata é necessária para que o processo estrutural não se converta em uma vigilância judicial perpétua das políticas públicas.

Outros elementos não relacionados ao princípio da congruência podem ser identificados como dificultadores da atuação da Advocacia Pública na fase de cumprimento dos títulos estruturais, o que comumente resulta em óbices ou inconsistências no atendimento ao Poder Judiciário.

⁶⁷ V., nesse sentido, os pedidos formulados nos itens 1.6 e 4 do parágrafo 227 da petição inicial. COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. [Petição inicial nº 73417, 9 de setembro de 2020, às 7:28]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 26 de maio de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753777991&prclID=6001112#>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁶⁸ RTID é o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, uma etapa necessária no processo de titulação de terras quilombolas.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 9.698/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347445580&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁷⁰ STF, PET 9.698/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 3 fev. 2022.

Para isso, é necessário levar em consideração que, assim como o processo estrutural é geralmente entendido como bifásico⁷¹, também a postura dos atores nele envolvidos, inclusive dos advogados públicos, sofre alterações ao longo de seu desenrolar. A percepção dessa dualidade foi documentada na mencionada pesquisa empírica conduzida por Andrade, em que um dos entrevistados mencionou que, “uma vez aceita a ação estrutural, esse papel de resistência se encerra, tornando-se mais marcante o desempenho de uma função colaborativa com o Poder Judiciário e com os órgãos públicos (E5)⁷²”, o que “exige do advogado público o desenvolvimento de habilidades interpessoais, além das jurídicas (E5)⁷³”.

Dessa maneira, uma vez proferida a tutela estrutural, especialmente quando se trata de sentenças em resposta a pedidos genéricos, o advogado público passa a compor, de forma ainda mais evidente, o corpo dialógico de profissionais necessário à elaboração e ao cumprimento dos planos de ação. Sendo assim, além de eventuais incongruências com as decisões estruturais a serem cumpridas, outros elementos processuais podem ser considerados como dificultadores desse papel de interlocução, como se passa a ilustrar.

Como se sabe, quando se trata de litígios estruturais, é frequente que os problemas enfrentados sejam históricos, e que a sua solução dependa de diversas medidas a serem adotadas, geralmente, por órgãos ou entidades distintos. Assim, a fixação de prazos muito curtos para a implementação de obrigações complexas pode ser identificada como elemento dificultador no cumprimento das decisões estruturais.

Algumas vezes, o estabelecimento de períodos exíguos para a implementação de medidas está aliado a um outro ponto dificultador, que é a fixação de metodologias complexas para o acompanhamento de indicadores de implementação dos planos. Neste ponto, também podemos nos valer da experiência da ADPF n. 709, em que houve, durante um período considerável, exigência de três monitoramentos paralelos:

⁷¹ Nesse sentido, de acordo com Silva, processos desse tipo têm uma fase cognitiva ou declaratória e uma fase remedial, em que há a implementação do título. Para o autor, essa segunda fase “[...] é, a toda evidência, a que pode causar real tensão com o princípio da separação de poderes e que, tanto na Colômbia e como nos EUA, autoriza, por disposição expressa de lei, a retenção da jurisdição, bem como a adoção de remédios fortes, com prazo determinado, impacto alocativo e substituição da vontade dos poderes eleitos.” (SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020. p. 202-203).

⁷² A sigla “E5” se refere ao quinto entrevistado na referida pesquisa empírica.

⁷³ ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. **A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural**. 2023. p. 75.

os relatórios trimestrais, com diversos indicadores; planilhas quinzenais com dados sobre os PIIRC debatidos na Sala de Situação Nacional; e os relatórios operacionais do Plano Sete Terras Indígenas (Petição n. 9.585). Essas linhas paralelas de atuação exigiram adaptações das equipes do Ministério da Saúde a métodos e prazos distintos de controle, o que dificultava a verificação da evolução nos indicadores.

Em linha semelhante de ideias, Fachin e Schinemann asseveram ser necessário, nas decisões que interferem no orçamento público, considerar os possíveis prejuízos sobre outras medidas. Veja-se:

A proporcionalidade impõe ao Juiz a consideração da adequação e das possibilidades de cumprimento da decisão proferida. Especialmente quando a condenação recai sobre o orçamento público, a decisão deve considerar a potencialidade de o provimento em questão prejudicar a promoção e proteção de direitos que estão sendo levadas a cabo por outras medidas, igualmente dependentes de recursos do Estado⁷⁴.

Uma outra metodologia de monitoramento geral foi adotada na ADPF n. 742, sobre saúde das comunidades quilombolas na pandemia de Covid-19, em que foi montado, pelo Poder Executivo, um painel público de *Power BI* e instituído um grupo de trabalho sobre o tema. Além disso, na ADPF n. 742, por meio da decisão proferida em 26/05/2021, anteriormente mencionada, o Min. Edson Fachin determinou a autuação de quatro processos distintos da classe Petição para tratar, respectivamente, do plano de vacinação (Petição n. 9.696); do que se chamou de “questões sanitárias” (Petição n. 9.697); da proteção territorial (Petição n. 9.698); e da segurança alimentar e do fornecimento de água potável (Petição n. 9.700).

Essa forma de acompanhamento tem a vantagem de permitir o monitoramento apartado dos eixos indicados no plano. Por outro lado, pode ocasionar, em determinadas circunstâncias, um aprofundamento ou ampliação indeterminada do objeto do título judicial estrutural, incorrendo na circunstância de desbordar dos limites da decisão a ser cumprida.

⁷⁴FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões Estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 1, p. 212-246, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 7 jun. 2024.

Um último elemento dificultador que pode ser levantado é a concomitância de processos estruturais sobre a mesma matéria, o que pode gerar a vinculação de órgãos da Administração Pública a ordens judiciais distintas, incidentes sobre a mesma questão fática ou jurídica, com sobreposição de prazos e exigências diversas. No âmbito da ADPF n. 709, como se extrai da decisão monocrática proferida em 23/08/2021, a concomitância de ação civil pública sobre extrusão na Terra Indígena Yanomami, em curso na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Roraima, fez com que o próprio juízo do referido órgão encaminhasse ofício ao STF, questionando se haveria decisões conflitantes nos dois processos.

Em resposta, o Relator considerou não haver conflito, pois a ADPF n. 709 seria “processo objetivo, voltado à proteção dos povos indígenas em geral em face da pandemia, ao passo que a ação civil pública em questão constitui processo concreto, referente à proteção de uma terra indígena e de um grupo de indígenas em específico”. Além disso, considerou que “as decisões adotadas em favor da TI Yanomami são complementares àquelas determinadas pelo STF. Devem, portanto, ser cumpridas em sua integralidade.” Na referida decisão, também se afirmou que “eventuais ajustes e conciliações entre andamentos e decisões proferidas em processos com pontos em comum podem ser promovidos por meio de diálogo entre magistrados”⁷⁵.

No entanto, a existência de provimentos judiciais estruturais simultâneos e com prazos paralelos incidentes, ainda que parcialmente, sobre o mesmo objeto demanda movimentações administrativas específicas para o seu atendimento, o que, muitas vezes, compromete a eficiência material das políticas públicas e dificulta o endereçamento do problema estrutural, ainda que esteja sob o crivo do Poder Judiciário.

A partir de estudo de caso sobre litigiosidade repetitiva em matéria bancária, Refosco sugere um aperfeiçoamento legislativo no processo coletivo, no sentido da “suspensão das ações individuais durante o trâmite das ações coletivas, determinada de ofício e respeitando-se o prazo máximo de um ano”⁷⁶.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347441887&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁷⁶ REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018. p. 314.

Com muito mais razão, tratando-se de concomitância de processos de feição coletiva sobre a mesma matéria, recomenda-se a suspensão daqueles que têm menor espectro ou, no mínimo, a sua atuação efetivamente coordenada, não apenas entre os magistrados, mas também considerando as imposições de obrigação de fazer à Administração Pública.

Endereçar e superar essas dificuldades não significa engessar o processo estrutural, privando-o do experimentalismo, que é, na realidade, o seu trunfo em relação aos demais procedimentos. Não há um mapa predefinido e rígido para a solução de litígios estruturais. Prova disso é que o seu caráter peregrino de novidade tem exigido diversas adaptações na organização institucional dos órgãos neles envolvidos, podendo-se citar exemplos a partir do Poder Judiciário e da Advocacia-Geral da União⁷⁷.

Dessa forma, a viabilização da atuação dialógica da Advocacia Pública, na etapa remedial dos processos estruturais, seria incrementada com uma fase de cumprimento que respeite os limites fixados pelo título judicial estrutural, com medidas congruentes; que estabeleça prazos razoáveis para a Administração Pública, especialmente no cumprimento de obrigações que envolvam múltiplos órgãos e entidades ou ações administrativas complexas; que seja clara e, dentro do possível, simples e organizada quanto ao estabelecimento de metas factíveis e à metodologia de avaliação de indicadores; e, finalmente, que evite a concomitância de processos de feição estrutural incidentes sobre o mesmo objeto ou, ao menos, promova uma efetiva

⁷⁷ No âmbito do Supremo Tribunal Federal, atualmente existe o Núcleo de Ações Estruturais Complexas (NUPEC), vinculado à Presidência da Corte, que, neste momento, acompanha três ações estruturais (STF, ADPF 347/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, 4 out. 2023; STF, ADPF 635/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 6 jun. 2024; e STF, ADPF 709/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 5 mar. 2024). Ainda não está claro, no entanto, que a atuação desse órgão esteja relacionada apenas a processos de cunho estrutural, a exemplo da notícia de elaboração de nota técnica no RE n. 1.424.451 AgR (STF, RE 1.424.451 Agr Reg. Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 30 abr. 2024), interposto pelo Estado do Paraná contra decisão do TJPR que reconheceu o direito dos servidores ao recebimento das diferenças salariais referentes à data-base de 2017 garantida por lei estadual. Além disso, no CNJ, recentemente, foi ampliada a lista das ações possíveis no âmbito da Resolução n. 350/2020 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27/10/2020**. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 10 jun. 2024), que trata sobre cooperação judiciária, o que levou a situações como a participação de um “magistrado consultor” em processos de tribunais diversos, a exemplo do noticiado quanto à atuação de Desembargador do TRF da 6ª Região como consultor em processos em curso em Varas do TJPE (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Desembargador federal Edilson Vitorelli se torna magistrado consultor. **Justiça Federal – Tribunal Regional Federal da 6ª Região**, [2023]. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/desembargador-federal-edilson-vitorelli-se-torna-magistrado-consultor/>. Acesso em: 2 mar. 2024). Na Advocacia-Geral da União, com o intuito de acompanhar a especialização necessária ao acompanhamento dos processos estruturais em curso no STF, a Secretaria-Geral de Contencioso, órgão responsável pela atuação da União perante o Supremo Tribunal Federal, criou, em 2021, o Núcleo Proativo e de Processos Estruturais, que, em 2022, se converteu na Coordenação-Geral de Proativo e Processos Estruturais.

cooperação e coordenação entre os diversos órgãos do Poder Judiciário envolvidos em questões desse tipo.

5. Conclusão

A adoção de processos de natureza estrutural como nova tipologia processual no direito brasileiro representa inquestionável transformação na atuação da jurisdição constitucional. Essa inovação processual é caracterizada pelo experimentalismo procedimental, que lhe confere a maleabilidade necessária à busca de soluções adequadas para os problemas complexos com os quais os processos estruturais lidam.

Sua fluidez procedimental, no entanto, não pode ocasionar a violação ao núcleo essencial das garantias processuais de quem tem competência para implementar as políticas públicas, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da separação de poderes.

A identificação, presente desde a petição inicial, de que o processo submetido à jurisdição constitucional se destina ao atendimento de pedidos estruturais é, nessa linha, medida que propicia o exercício adequado do contraditório. Desse princípio também decorre a consequência lógica de que a ausência de pedidos estritos deve limitar a atuação do órgão jurisdicional aos termos amplos e genéricos impostos pelo autor, a viabilizar aos órgãos responsáveis pelo cumprimento a necessária margem de atuação e o correspondente protagonismo para o detalhamento das medidas indispensáveis ao cumprimento da decisão judicial.

A inibição ao acréscimo de pedidos supervenientes, a vincular a atividade jurisdicional aos limites estritos do quanto indicado pelo autor, por outro lado, torna-se indispensável à adequada atuação da Advocacia Pública, essencial para evitar surpresas que impliquem cerceamento de defesa e ausência de informações que elucidem os fatos e, por consequência, impossibilitem ou dificultem desnecessariamente o adequado cumprimento do provimento estruturante.

A limitação à atuação da Advocacia Pública, com a desvinculação do princípio da demanda e da congruência, a fixação de prazos curtos, a expansão indeterminada de provimentos em cascata, a fixação de metodologias complexas para o acompanhamento de indicadores e até mesmo a concomitância de processos estruturais sobre a mesma matéria, ocasiona dificuldades institucionais, mas também cerceia a colheita

adequada das informações, implica viés incompleto sobre problemas multifatoriais e impossibilita a prospecção de ações necessárias ao cumprimento integral da decisão.

As balizas constantes da formação do título judicial de natureza estrutural, com a limitação à atuação dos legitimados para a formulação de pedidos, na fase de cumprimento, e a contenção dos provimentos em cascata, devem também ser observadas, sob pena de intransponível afronta ao núcleo essencial das garantias processuais asseguradas ao Poder Público e, em última análise, de enfraquecimento das decisões proferidas pelo STF.

Aliar os parâmetros indicados à prática do processo estrutural é medida que atende não apenas a harmonia entre os poderes constituídos, mas que endereça uma atuação mais eficiente da Advocacia Pública e que assegura, por consequência, resultados mais acurados para o desejo convergente de ampla implementação de direitos fundamentais.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 643-665, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.505>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/505>. Acesso em: 7 jun. 2024.

ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. **A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas**: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a6330628-fd65-4164-a6ea-a4fa2f5f3a88>. Acesso em: 7 jun. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 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: 7 jun. 2024.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; SCHÖNHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do estado de coisas inconstitucional ambiental. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 13, n. 1, p. 1-37, 2022. Disponível em: <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/404070>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Desembargador federal Edilson Vitorelli se torna magistrado consultor. **Justiça Federal – Tribunal Regional Federal da 6ª Região**, [2023]. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/desembargador-federal-edilson-vitorelli-se-torna-magistrado-consultor/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

CARVALHO, Paulo Gustavo Medeiros. **O reflexo da atuação do Poder Judiciário na eficiência dos “processos estruturais”**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/24bce874-c220-43b1-9732-61ec150fbelf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? **Revista Direito Público**, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 7 jun. 2024.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 14 fev. 2024.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 7 jun. 2024.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 212-246, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 7 jun. 2024.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 11., 2022, Brasília. Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis – FPPC 2022. **Diário Processual**: direito processual civil dia a dia, Manaus, 2022. Notícias. Disponível em: <https://diarioprocessual.com/2022/03/23/enunciados-fppc-2022/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na Colômbia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 25, n. 1, p. 134-159, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/81902>. Acesso em: 7 jun. 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Entre o diálogo e o monólogo institucional nos processos estruturais**: limites e possibilidades para a proteção dos direitos socioeconômicos e culturais na perspectiva comparada no Sul global. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 19, p. 31-58, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/47946>. Acesso em: 7 jun. 2024.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, María del Pilar. **Metodologia de pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Audiências de custódia do Conselho Nacional de Justiça: da política à prática. **Consultor Jurídico**, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-11/lewandowski-audiencias-custodia-cnj-politica-pratica/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

LIMA, Bruno Roberto de. Estabilidade na advocacia pública para a conformação de valores públicos e concretização de direitos fundamentais em processos estruturantes. **Revista MPC-PR**, v. 9, n. 16, p. 31-44, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/103>. Acesso em: 7 jun. 2024.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción: Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2002.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. As dificuldades epistêmicas para a formulação de uma teoria dos processos estruturais no Brasil. **Revista do Direito**, n. 66, p. 91-111, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.vi66.15739>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15739>. Acesso em: 7 jun. 2024.

MATOS, Luísa Carolina de Souza. A necessidade da flexibilização de institutos do Código de processo civil para a resolução de litígios estruturais. **Revista Caderno Virtual**, v. 2, n. 51, p. 216-245, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5898>. Acesso em: 7 jun. 2024.

MONTEIRO NETO, João Pereira. Pedido genérico: reflexões à luz do novo Código de processo civil. **Revista de Processo**, v. 40, n. 243, p. 59-80, maio 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.243.04. PDF. Acesso em: 7 jun. 2024.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, v. 109, n. 1018, p. 255-276, ago. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/43355485/OS_OBST%C3%81CULOS_AO_PROCESSO ESTRUTURAL_E_DECIS%C3%95ES_ESTRUTURAIIS_NO_DIREITO_BRASILEIRO. Acesso em: 7 jun. 2024.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, v. 111, n. 1046, p. 127-145, dez. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v8i1.676>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em: 7 jun. 2024.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, n. 5, p. 1051-1076, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8197401/mod_resource/content/1/Destabilization%20Rights_%20How%20Public%20Law%20Litigation%20Succeeds.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA, Lilia Nunes; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. A gestão processual adequada em processos estruturais: estudo de caso das decisões proferidas na ADPF nº 709. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 6., 2021, Coimbra. **Anais** [...]. Coimbra, 2021. Disponível em: <https://www.trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/763>. Acesso em: 26 fev. 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Estabilização da demanda no novo Código de processo civil. **Revista de Processo**, v. 40, n. 244, p. 195-205, jun. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.244.08.PDF. Acesso em: 7 jun. 2024.

VIEWHWEIG, Theodor. **Topica y filosofía del derecho**. 2. ed. Traducción: Jorge M. Seña. Barcelona: Gedisa, 1997.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

WANG, Daniel Wei Liang *et al.* Why has a progressive court failed to protect the prison population against Covid-19?: mass incarceration and Brazil's Supreme Court. **Health and Human Rights Journal**, v. 25, n. 2, p. 67-82, dez. 2023. Disponível em: <https://www.hhrjournal.org/volume-25-issue-2-december-2023/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Jurisprudência citada

BRASIL. Advocacia-Geral da União. [Petição de apresentação de manifestação nº 59246, de 31 de julho de 2020, às 18:41:20]. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 31 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753377079&prcID=5951856#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343625717&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.424.451/PR**. Relator: Min. Edson Fachin, 30 de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366686780&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do 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: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 6 de junho de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367606909&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de julho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Luís Roberto Barroso, 5 de março de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365092698&ext=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 19 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345974962&ext=.pdf>. Acesso: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 26 de maio de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346545801&ext=.pdf>. Acesso: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.641/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 1 de julho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343655073&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347441887&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755703996>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 3.388/RR**. Relator: Ministro Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 9.698/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347445580&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição 9.698/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349556542&ext=.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.017.365/SC**. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em: 5 jun. 2024.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. [Petição inicial nº 73417, 9 de setembro de 2020, às 7:28]. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 26 de maio de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753777991&prcID=6001112#>. Acesso em: 10 jun. 2024.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. [Petição nº 26374, 27 de maio de 2015, às 12:13]. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8589048&prcID=4783560#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. [Petição inicial nº 40741 recebida em 05/06/2020, às 9:57:26]. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752893087&prcID=5930706#>. Acesso em: 29 fev. 2024.

Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 64, de 2018**. Disciplina o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, bem como sobre a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar das mulheres na mesma situação. Brasília: Senado Federal, 2018. Autoria do projeto: Senadora Simone Tebet (PMDB/MS). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7638604&ts=1630422373943&disposition=inline>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27/10/2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 10 jun.