



Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo¹

Structural reform litigation and judicial review in Brazil: from monologue to dialogue

Litigios estructurales y control judicial de las políticas públicas en Brasil: del monólogo al diálogo

Bianca M. Schneider van der Broecke²

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4741-2988>

E-mail: biaschneider@hotmail.com

Katya Kozicki³

Universidade Federal do Paraná e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2388-0499>

E-mail: katyakozicki@gmail.com

¹ BROECKE, Bianca M. Schneider van der; KOZICKI, Katya. Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 5, n. especial, p. 137-173, 2025. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a366>.

² Advogada, inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná (OAB/PR). Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (FDC), mestrado em Ciências Penais pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro (UCAM) e doutorado em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na linha de pesquisa Justiça, Democracia e Direitos Humanos, em que foi bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com dedicação exclusiva à pesquisa científica. Integra o Centro de Estudos da Constituição (CCONS) da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Coletivo Todas da Lei. É membra da Comissão da Mulher Advogada e da Comissão do Pacto Global da OAB/PR. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2024172243486607>.

³ Professora titular de Teoria do Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), programas de graduação e pós-graduação em Direito. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenadora do Centro de Estudos da Constituição (CCONS/PPGD/UFPR). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8804746815321094>.

Resumo

O texto apresenta uma análise crítica, situada sobre o sistema jurídico brasileiro em relação aos litígios estruturais, voltando o olhar para o cenário do controle judicial de políticas públicas e destacando algumas iniciativas recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), que indicam a abertura a novas técnicas decisórias nesse campo. Mediante a utilização do método lógico dedutivo, busca-se demonstrar os desafios e as perspectivas para a tutela jurisdicional de direitos de cunho coletivo e interesse público em sede de litígios estruturais. O emprego de mecanismos participativos e deliberativos para a implementação das medidas estruturais na fase pós-julgamento é a peça-chave para que processos dessa natureza sejam eficazes. Diante desse quadro, têm-se observado algumas novidades de viés dialógico no âmbito do STF; no entanto, a necessária guinada procedimental para o enfrentamento de problemas complexos que envolvem políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais perpassa espaços de participação social ainda incipientes.

Palavras-chave

Litígios estruturais; políticas públicas; Supremo Tribunal Federal; ativismo dialógico.

Sumário

1. Introdução. 2. Controle judicial de políticas públicas e proteção dos direitos fundamentais prestacionais no Brasil: da justiça individual à coletiva. 3. Litígios estruturais e transformação social: parâmetros para um processo coletivo estrutural brasileiro. 4. Processos estruturais no STF e perspectivas para uma nova racionalidade procedimental: por uma abordagem judicial dialógica. 5. Conclusão.

Abstract

The text presents a critical and situated analysis of the Brazilian legal system in relation to structural reform litigation, looking at the scenario of judicial review of public policies and highlighting some recent initiatives by the Brazilian Federal Court of Justice (STF), which indicate openness to new techniques decision-making in this field. Using the logical deductive method, we seek to demonstrate the challenges and perspectives for the judicial protection of rights of a collective nature and public interest, in structural reform litigation. The use of participatory and deliberative mechanisms for the implementation of structural injunction remedies in the post-trial phase is the key to making processes of this nature effective. Given this situation, some novelties of a dialogical bias have been glimpsed within the scope of the STF, however, the necessary procedural shift to face complex problems

involving public policies for the realization of fundamental rights permeates spaces of social participation that are still incipient.

Keywords

Structural reform litigation; judicial review; Brazilian Federal Court of Justice; dialogical activism.

Contents

1. Introduction. 2. Judicial review and protection of fundamental rights in Brazil: from individual to collective justice. 3. Structural reform litigation and social transformation: parameters for the Brazilian structural adjudication. 4. Structural adjudication in the STF and perspectives for a new procedural rationality: through a dialogical judicial approach. 5. Conclusion.

Resumen

El texto presenta un análisis crítico y situado del sistema jurídico brasileño en relación a las disputas estructurales, analizando el escenario del control judicial de las políticas públicas y destacando algunas iniciativas recientes del Supremo Tribunal Federal (STF), que indican apertura a nuevas técnicas de toma de decisiones en este campo. Utilizando el método lógico deductivo, buscamos demostrar los desafíos y perspectivas para la protección judicial de derechos de carácter colectivo y de interés público, en casos estructurales. El uso de mecanismos participativos y deliberativos para la implementación de medidas estructurales en la fase posterior al juicio es la clave para hacer efectivos procesos de esta naturaleza. Ante esta situación, se vislumbran algunas novedades de sesgo dialógico en el ámbito del STF, sin embargo, el necesario giro procesal para enfrentar problemas complejos que involucran políticas públicas para la realización de derechos fundamentales permea espacios de participación social aún incipientes.

Palabras clave

Litígios estructurales; políticas públicas; Supremo Tribunal Federal brasileño; activismo dialógico.

Índice

1. Introdução. 2. Controle judicial de las políticas públicas y protección de los derechos fundamentales en Brasil: de la justicia individual a la colectiva. 3. Litígios estructurales y transformación social: parámetros para un proceso estructural brasileño. 4. Procesos estructurales en el STF y perspectivas para una nueva racionalidad procesal: a través de un enfoque judicial dialógico. 5. Conclusión.

1. Introdução

A nomenclatura “litígio estrutural” tem sido empregada para indicar controvérsias judiciais em que há a identificação de uma reiterada violação aos direitos fundamentais de um número plural de pessoas, decorrente da inércia, ineficiência ou inadequação do agir estatal e institucional na concretização de políticas públicas, que exija a adoção de medidas complexas (ou estruturais) para a sua superação.

A constatação desse tipo de demanda judicial no Brasil é um dado fático e tem cada vez mais chamado a atenção de uma parcela da doutrina, preocupada com a forma como deve se desenvolver a atividade jurisdicional, que acarreta ingerências nas esferas de competência das autoridades representativas, no intento de promover desbloqueios políticos e burocráticos. O tema também tem feito parte da agenda legislativa e, inclusive, ensejado algumas iniciativas pontuais na jurisprudência, em especial do Supremo Tribunal Federal. Essas perspectivas acerca de um modelo de processo de viés coletivo diferenciado tomam como ponto de partida os estudos das experiências do direito comparado no enfrentamento aos mesmos desafios.

No Brasil, assim como em boa parte da América Latina, a constitucionalização de direitos e liberdades fundamentais, aliada ao fortalecimento do controle judicial de constitucionalidade, deu azo ao fenômeno da “judicialização da política”, passando questões de grande repercussão política ou impacto social ao Poder Judiciário e não ao Estado-Legislador ou ao Estado-Administração, enquanto representantes eleitos do povo.

As circunstâncias que ensejam a reiterada omissão e ineficiência estatal na proteção e promoção da faceta prestacional de direitos humanos fundamentais, assim como acontece em outros contextos do Sul Global, giram em torno do custo político da tomada de certas decisões, da não identificação da necessidade de disposição a respeito de certo tema no âmbito administrativo e, mais especificamente na realidade brasileira, da centralização de recursos, bem como da falta de coordenação no compartilhamento de competências e da complexidade das tarefas distribuídas entre os vários órgãos da Administração Pública.

Nesse campo, em relação a obrigações de caráter prestacional, derivadas dos direitos fundamentais, o Estado-juiz tem sido provocado em ações que se dirigem à efetivação e implementação das políticas estatais que não estão se concretizando de forma plena e satisfatória, como, por exemplo, nos casos que envolvem a “judicialização da saúde” (fornecimento de medicamentos, vagas em hospitais, fila de transplantes

etc.), a disponibilização de vagas em creches e escolas municipais e a falência da política pública carcerária. Diante desse cenário, contudo, demandas individuais ou coletivas por prestações pontuais podem resolver algumas das consequências, mas não a causa do quadro de inconstitucionalidade. Quando as falhas persistentes de política pública, que contribuem para a violação de direitos fundamentais, decorrem de ações inadequadas ou omissões reiteradas por parte do Poder Público, mostra-se necessária uma mudança na dinâmica organizacional dos entes envolvidos que permita a institucionalização de um novo estado de coisas.

Para tanto, os instrumentos processuais empregados na prática decisória habitual, em sede de revisão judicial de políticas públicas, revelam-se insuficientes, já que são direcionados a soluções definitivas e compensatórias que se exaurem por meio de ordens de dar, pagar, fazer ou não fazer. Uma demanda estrutural exige decisões voltadas para o futuro, o que requer criatividade e protagonismo do juiz no gerenciamento de um processo de execução complexo, que necessariamente conte com espaços de diálogo e deliberação.

Destarte, o objetivo do presente estudo é situar o sistema jurídico brasileiro em relação aos litígios estruturais, voltando-se o olhar para o cenário do controle judicial de políticas públicas no país, e analisar algumas iniciativas recentes do STF, que indicam a sua abertura a novas técnicas decisórias nessa esfera. A questão que se coloca é como pode ser concretizada, no âmbito dessa corte constitucional, a busca por soluções contextualizadas quanto aos desafios que a tutela jurisdicional de direitos de cunho coletivo e interesse público enfrenta em sede de litígios estruturais, especialmente no que tange à necessidade de uma gestão judicial ativa e dialógica, como demonstra a experiência alienígena.

Partindo dessa perspectiva e empregando o método lógico dedutivo, a presente pesquisa tem por base a investigação da doutrina e da jurisprudência sobre o tema, utilizando principalmente material bibliográfico. Em um primeiro momento, realizar-se-á a contextualização do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, com especial ênfase à revisão judicial de políticas públicas que instrumentalizam a concretização da faceta prestacional de direitos fundamentais, para então partir à análise das possibilidades e dos parâmetros para um processo coletivo estrutural pátrio. Após, destacam-se algumas iniciativas recentes do STF que indicam os primeiros passos para uma nova racionalidade procedimental, preocupada com a efetivação do conteúdo da decisão judicial estruturante e a abertura do processo à participação social, assim como à pluralização e democratização da tomada de decisão.

Embora o atual regime processual civil permita interpretações harmônicas com as necessidades dos provimentos de natureza estrutural, a criação de instrumentos, que possibilite o diálogo e a deliberação para a construção conjunta de soluções eficientes e adequadas à complexidade das demandas de reforma estrutural depende da mudança de postura dos tribunais no controle de constitucionalidade das políticas públicas brasileiras, a começar pela mais alta corte do país.

2. Controle judicial de políticas públicas e proteção dos direitos fundamentais prestacionais no Brasil: da justiça individual à coletiva

No Brasil, a Constituição de 1988 adveio como uma forma de reação aos graves retrocessos vivenciados durante vinte e um anos de ditadura militar, assim como uma resposta às aspirações relativas à superação da profunda desigualdade socioeconômica produzida ao longo da história do país. Para tanto, entre outras mudanças, trouxe a proibição da tortura, restabeleceu o voto direto e secreto, fixou penas severas contra as restrições às liberdades civis, dispôs sobre o acesso à justiça, incluiu mecanismos de participação política e estabeleceu um amplo rol de liberdades e direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, definindo, inclusive, os seus modos de concretização. Além disso, para o monitoramento eficiente do Estado enquanto concretizador de políticas públicas e da justiça distributiva, o texto constitucional consagrou um Supremo Tribunal Federal ativo e independente, armado com um sistema misto de controle de constitucionalidade, a fim de que exercesse o papel de guardião da Constituição.

Além do reconhecimento das funções de órgão de cúpula do Poder Judiciário e do foro especializado para o julgamento de altas autoridades, o STF teve as suas atribuições de corte constitucional reestruturadas com o estabelecimento de novos instrumentos processuais e a ampliação do rol de atores legitimados nessas demandas⁴. A essas transformações no *judicial review* brasileiro, promovidas pela nova

⁴ O tribunal passou a ter competência originária para julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de lei ou ato normativo federal ou estadual, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), a ação constitucional de reclamação para a preservação da sua competência e garantia da autoridade de suas decisões e o mandato de injunção em face de omissão de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos fundamentais. Além do Procurador-Geral da República, que era o único legitimado no regime anterior, passaram a poder propor a ADI o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa das Assembleias Legislativas, o Governador de Estado, o

ordem constitucional, somaram-se iniciativas do próprio Poder Legislativo, que deram ainda mais amplitude ao processo de concentração do modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, com o conseqüente fortalecimento institucional do Supremo, como as Emendas Constitucionais (ECs) 03/1993 e 45/2004 e as Leis 9.868, de 10 de novembro de 1999, e 9.882, de 03 de dezembro de 1999⁵.

Tais “competências superlativas” fizeram da nova arquitetura institucional do STF um modelo propício ao processo de acentuada expansão da sua autoridade em detrimento das esferas representativas de poder, a que Oscar Vilhena Vieira denominou de “supremocracia”⁶. O fortalecimento do controle de constitucionalidade, aliado à adoção de um extenso catálogo constitucional de direitos, trouxe como consequência a judicialização da política no país⁷, dando azo, no início do século XXI, a uma mudança comportamental por parte dos integrantes do Tribunal na resolução das questões de grande repercussão política ou social que lhes passaram a ser submetidas a partir de 1988 e, desde então, são tratadas mediante atitudes de passivismo judicial⁸.

Com efeito, às reformas processuais promovidas no final do século XX e início do século XXI somaram-se a ascensão de um regime governamental de esquerda, com agenda promocional de pautas sociais e importante renovação no tribunal, dada a aposentadoria de vários ministros entre 2003 e 2006, o que colaborou

Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

⁵ A EC 03/1993 criou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) de lei ou ato normativo federal com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, além de regulamentar o instrumento da ADPF (BRASIL. Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 26 nov. 2024). A EC 45/2004, por sua vez, deu ensejo a uma ampla reforma do Judiciário, que terminou por consolidar o STF como jurisdição constitucional concentrada, bem como permitiu maior controle da agenda e ampliação dos impactos das decisões. Em síntese, essa emenda aumentou o rol de legitimados para propor ADC nos moldes do que já acontecia em relação à ADI e previu a eficácia vinculante das decisões em ADI (já existente para ADC), além de ter criado a figura da “súmula vinculante” e previsto o instituto da “repercussão geral” como requisito autônomo de admissibilidade de recurso extraordinário no âmbito do controle difuso (BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 26 nov. 2024).

⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/9674>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁷ BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 263, p. 175-220, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/10648>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁸ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

para a conformação de um novo regime jurisprudencial progressista⁹, alinhado à “aspiração normativo-transformativa”¹⁰ da nova ordem constitucional. Verificou-se uma mudança jurídico-cultural na doutrina e na prática discursiva do STF consoante com a concepção do Judiciário como agente de transformação social, superada a ideia de eficácia limitada das normas constitucionais que consagraram os direitos de cunho socioeconômico e os debates acerca da sua aplicabilidade imediata.

A previsão de novos instrumentos processuais e a abertura do controle de constitucionalidade a atores não governamentais tiveram o condão de incentivar a mobilização social em torno da concretização de direitos fundamentais, levando ao Judiciário reivindicações antes ignoradas no debate político. Diante desse cenário, desenvolveu-se o que Carlos Alexandre de Azevedo Campos classifica como “ativismo judicial de direitos”¹¹, em que se observa o avanço do papel sociopolítico do STF na garantia da liberdade e da igualdade social. Especificamente no que tange à faceta prestacional dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira, como explica o autor, o tribunal passou a determinar ao Estado a realização de condutas positivas em dois campos distintos, mas correlatos, quais sejam: “a realização de deveres de proteção aos direitos fundamentais para avançar posições de igualdade e dignidade; a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos dirigidos a assegurar a validade concreta dos direitos sociais e econômicos”¹².

Nesse contexto, a decisão monocrática proferida em 2004 na ADPF 45/DF, acerca do direito à saúde, de lavra do Ministro Celso de Mello, merece destaque no que concerne ao posicionamento do STF em relação à proteção e à promoção de direitos sociais, econômicos e culturais, já que estabeleceu os fundamentos e os limites ao exercício desse tipo de intervenção judicial substantiva¹³.

⁹ KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos estudos CEBRAP*, n. 96, p. 82-83, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200006>. Acesso em: 26 nov. 2024.

¹⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. p. 271.

¹¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. p. 322.

¹² CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. p. 328.

¹³ Cabe mencionar que, embora essa demanda tenha sido extinta sem julgamento de mérito, não possuindo o voto do Min. Relator Celso de Mello qualquer caráter vinculante, o teor da decisão foi utilizado como fundamento em outros julgados do STF, como por exemplo: RE 410.715-AgR/SP. Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 410.715-5/SP*. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 27 nov. 2024); STA 241/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 10.10.2008 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Suspensão de Tutela Antecipada 241/RJ*. Relator: Ministro Presidente, 10 de outubro de 2008. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe>.

Partindo da premissa de que o caráter programático (ou dependente de desenvolvimento progressivo) das regras inscritas no texto da Constituição, das quais derivam direitos individuais e/ou coletivos a prestações positivas do Estado, “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente”¹⁴, o tribunal inaugurou o seu posicionamento pela legitimidade do controle e da intervenção do Poder Judiciário na esfera das políticas públicas enquanto instrumentos para a concretização desses direitos. O Supremo afirmou a sua competência para fiscalizar, controlar e monitorar a atuação estatal a fim de tornar efetivos os direitos sociais, bem como de intervir no caso de uma violação positiva ou negativa do Poder Público que venha a comprometer a dignidade da pessoa humana e, portanto, a integridade da própria ordem constitucional.

No entanto, a ideia de um controle jurisdicional de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais, como elucidada Ana Paula Barcellos, não se refere a um fenômeno em singular ou a um conjunto uniforme de situações, podendo variar em função especialmente de dois elementos, quais sejam, o objeto específico a ser controlado (qual conduta ou bem será exigido, de quem e sob que fundamento) e a modalidade de controle (o ambiente processual no qual a discussão será posta e consequentemente os efeitos objetivos e subjetivos das decisões proferidas)¹⁵.

asp?incidente=2620579. Acesso em: 27 nov. 2024); STA 175/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 17.03.2010 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE**. Relator: Ministro Presidente, 17 de março de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 27 nov. 2024); RE 567.985/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 18.04.2013 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 567.685/MT**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 27 nov. 2024); RE 271.286-8 AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 271.286-8/RS**. Relator: Min. Celso de Mello, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 27 nov. 2024); RE 628.159-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 25.06.2013 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 628.159**. Relatora: Min^a. Rosa Weber, 25 de junho de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4323920>. Acesso em: 27 nov. 2024); RE 634.643-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 26.06.2012 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 634.643**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 26 de junho de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2533792>. Acesso em: 27 nov. 2024); RE 642.536-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 05.02.2013 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 642.536**. Relator: Min. Luiz Fux, 05 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3442753>. Acesso em: 27 nov. 2024).

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹⁵ BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano

Quanto aos objetos que podem ser alvo de controle jurisdicional, a autora aponta no mínimo cinco possibilidades: i) em abstrato, o controle da fixação de metas e prioridades por parte do Poder Público, no que tange a direitos fundamentais; ii) em concreto, o controle do resultado final esperado das políticas públicas em determinado setor; iii) a quantidade de recursos a ser investida na promoção dos direitos fundamentais; iv) o atingimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público; e v) a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos destinados a determinada finalidade¹⁶.

O escopo maior de todas essas espécies de controle é influenciar o resultado a ser alcançado por meio das políticas públicas e aproximar a ação estatal daquilo que almeja a Constituição. Contudo, ao que se vê, os dois primeiros objetos de controle se ocupam do conteúdo das políticas públicas em si, enquanto os três últimos pretendem controlar aspectos do processo de decisão e execução das políticas públicas, isto é, deveres instrumentais impostos ao Estado (o dever de investir determinada quantidade de recursos, o dever de prestar contas e o dever de eficiência mínima). Ademais, as duas primeiras modalidades referidas são as que interferem de forma mais invasiva no espaço de discricionariedade do Legislativo e do Executivo. Isso porque, em relação ao conteúdo das políticas públicas, o controle incide diretamente sobre o resultado final esperado, seja previamente, no momento do estabelecimento das metas, seja posteriormente, quando verificado o não cumprimento dessas metas. Destarte, para que tais controles jurisdicionais sejam levados a efeito, caberá ao Estado-juiz definir qual é o resultado necessário das políticas públicas quanto aos diferentes direitos fundamentais trazidos à lide¹⁷.

É nesse âmbito do controle do resultado final das políticas públicas que a jurisprudência brasileira em geral vem se desenvolvendo, com frequentes decisões que condenam o Poder Público, por exemplo, a custear medicamentos e tratamentos médicos não disponíveis na rede pública de saúde, ou a criar vagas em redes de ensino infantil ou fundamental gratuito. Além disso, embora os controles de conteúdo possam ser levados a cabo nas esferas das ações individuais, coletivas ou no controle abstrato de constitucionalidade das leis ou de atos do Poder Público, é a

Benetti (org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 122-123.

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. p. 124-126.

¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. p. 130-132.

primeira modalidade a mais usualmente utilizada no país, priorizando-se a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais sociais em detrimento da objetiva.

Essa prevalência de decisões que se limitam a adjudicar bens públicos individualizados ao invés de adequar (ou readequar) o agir institucional a fim de dar efetividade a políticas públicas que instrumentalizam o cumprimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, possibilitando a proteção dos interesses de uma coletividade, subverte a lógica redistributiva inerente aos direitos socioeconômicos¹⁸. Isso porque a procedência de demandas judiciais individuais ocasiona a realocação de recursos muitas vezes escassos e indispensáveis para a implementação da política pública, em favor de apenas uma ou algumas pessoas. Além disso, no contexto brasileiro de pobreza e profunda exclusão social, a tutela jurisdicional individual dos direitos fundamentais viola a isonomia ao privilegiar apenas aqueles que detêm condições financeiras para efetivamente ter acesso à Justiça.

Por outro lado, como ressalta Barcellos, a ideia de “macro-justiça” não pode estar desvinculada da realidade e das pessoas concretamente consideradas no âmbito da “micro-justiça” (ou justiça individual):

Assim, se determinados bens são considerados indispensáveis para a dignidade humana em uma dada sociedade, a atribuição de tais bens às pessoas – as múltiplas “micro-justiças” – formarão necessariamente um dos conteúdos obrigatórios da “macro-justiça”, de tal modo que, se esta última não incluir tais prestações em seu bojo, haverá uma injuricidade em sua concepção¹⁹.

De fato, as discussões acerca da proteção de direitos sociais, sua efetividade e justiciabilidade devem levar em conta os efeitos transformadores que as intervenções judiciais têm de operar na atuação estatal a partir de uma perspectiva realista da função judicial em sociedades desiguais. Nesse sentido, o controle jurisdicional de viés coletivista (e não individualista) do resultado esperado das políticas públicas favorece uma solução geral e isonômica, além de permitir uma discussão mais concreta sobre os recursos disponíveis e o planejamento estatal como um todo. Ademais, abre espaço para novas técnicas decisórias, a fim de superar a falta de capacidade

¹⁸ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 160-162.

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. p. 139.

técnico-institucional dos tribunais para operacionalizar essas decisões. No entanto, o bem ou serviço exigível no interesse da coletividade, além de se constituir em um resultado necessário das políticas públicas, também se perfaz em um direito subjetivo, ao qual não pode ser negada proteção jurisdicional.

Existe um estudo comparativo do ano de 2008, empreendido por Daniel Brinks e Gauri Varun, com base em dados extraídos de litígios relacionados a prestações de saúde pública no Brasil e em mais quatro países do Sul Global (Índia, Indonésia, Nigéria e África do Sul)²⁰, em que ficou comprovado que as cortes as quais trabalharam para modificar as condições necessárias a fim de que esses direitos se realizassem em uma perspectiva coletiva, dando tratamento sistêmico ao problema, converteram-se efetivamente em parte integrante de projetos de transformação social. O êxito dessa abordagem deveu-se ao desenvolvimento de espaços de diálogo em torno do seu cumprimento. Contudo, verificou-se que, somente no contexto brasileiro, tinham prevalência demandas que solicitavam uma prestação direta do Estado, com a conseqüente concessão, em geral, de meios judiciais individuais e limitados. Diante disso, destoando dos demais países analisados, o comportamento dos juízes no Brasil nessa seara caracterizou-se, ainda, pelo modelo clássico e dicotômico de comando-e-controle, limitando-se a impor a obrigação de prover determinado bem (no caso, medicamento ou serviço médico) por meio de ordens unilaterais.

Como observam os autores, em todos os países examinados se verificou uma grande variedade de abordagens judiciais, desde estilos monológicos, como *top-down*, até enfoques mais dialógicos, “*pero a la hora de abordar temas complejos y costosos las intervenciones judiciales más eficazes se ubican en las áreas más dialógicas del espectro*”²¹. Esse diálogo contribui, de forma substancial, para melhorar a prestação de contas dos atores públicos e privados que afetam mais profundamente a fruição dos direitos socioeconômicos por parte da população, possibilitando que os tribunais passem a ser um espaço transformador para o debate das políticas públicas²².

²⁰ GAURI, Varun; BRINKS, Daniel. *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge: Cambridge Press, 2008.

²¹ “Mas quando se trata de abordar questões complexas e dispendiosas, as intervenções judiciais mais eficazes localizam-se nas áreas mais dialógicas do espectro”. (tradução nossa) GAURI, Varun; BRINKS, Daniel. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014. p. 308.

²² GAURI, Varun; BRINKS, Daniel. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. p. 308.

A partir de 2009, no entanto, tendo em vista o crescente número de ações judiciais envolvendo o direito fundamental à saúde em sua dimensão individual de atendimento, o STF passou a adotar uma nova postura, de viés timidamente dialógico, mediante a convocação de várias audiências públicas, com o propósito de esclarecer questões técnicas, administrativas, econômicas e jurídicas relacionadas à concretização desse direito fundamental. Foram convocadas ao todo seis audiências para ouvir especialistas em matéria de saúde pública: gestores públicos e os membros da magistratura do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia da União, dos Estados e dos Municípios, além de acadêmicos, entidades e organismos da sociedade civil²³.

A partir das experiências e dos dados coletados nessas audiências públicas, o tribunal pôde definir os contornos do dever de proteção estatal no que se refere à dimensão subjetiva do direito à saúde, fixando critérios e parâmetros de atuação para o Poder Judiciário na concessão direta de medicamentos e tratamentos²⁴. Diante do que foi constatado, o CNJ expediu a Recomendação 31, de 30 de março de 2010, aconselhando os tribunais e juízos inferiores a adotarem medidas que visam subsidiar os magistrados e demais operadores do direito para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais que envolvem a assistência à saúde. Entre essas medidas, está a criação dos Núcleos de Apoio Técnico (NATs), compostos por médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quando da apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes nas ações relativas à saúde.

Em algumas situações, todavia, a resolução do caso individual – sem considerar o contexto em que ele se insere – não dá resposta efetiva para a garantia do direito em lide e, caso persistam as condições institucionais que permitiram a negativa de acesso a determinados direitos fundamentais, a sua violação ou limitação, essa irá se repetir e se perpetuar no tempo. Nesses casos, o mandato de proteção para os órgãos jurisdicionais torna-se mais complexo, devendo levar em consideração os dois pilares de sustentação da ordem constitucional, quais sejam, os direitos fundamentais e a organização do poder.

²³ Em 2015 o STF fixou tese de repercussão geral sobre o tema, no Recurso Extraordinário (RE) 855.178/SE (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 855.178/SE**. Relator: Min. Luiz Fux, 05 de março de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8015671>. Acesso em: 27 nov. 2024).

²⁴ Esses critérios foram estabelecidos no Acórdão que decidiu o Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE, estipulado inclusive que, em todos os casos, é vedado à Administração Pública fornecer medicamento que não possua registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (STF, STA-AgR 175/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Presidente, j. 17 mar. 2010).

Alguns países do Sul Global, como, por exemplo, Colômbia, Argentina e África do Sul, têm se valido de sentenças estruturais para dar conta desse tipo de controle de cunho coletivo do resultado esperado quanto às políticas públicas. Destarte, recentemente a doutrina e a jurisprudência brasileiras, mais atentas às tendências do direito comparado, passaram a se debruçar com afinco sobre as lições dos tribunais alienígenas na superação do dilema entre a consagração constitucional dos compromissos com a igualdade material e o desafio de construir respostas institucionais adequadas à inobservância desses preceitos. Um dos caminhos é o dos processos estruturais e das formas dialógicas de provimentos jurisdicionais desenvolvidas em seu bojo a fim de revestir de maior efetividade a adjudicação dos direitos fundamentais prestacionais no âmbito das organizações burocráticas.

3. Litígios estruturais e transformação social: parâmetros para um processo coletivo estrutural brasileiro

Os denominados litígios estruturais ou *structural reform litigation*²⁵ foram pioneiramente identificados no contexto das reformas institucionais que se seguiram à paradigmática decisão *Brown v. Board of Education*²⁶ a fim de adequar quadros de inconstitucionalidade existentes e persistentes aos valores públicos fundamentais contidos na Constituição dos Estados Unidos e aos novos significados que passaram a lhes ser atribuídos em virtude das transformações advindas do *New Deal*, em especial no que tange à igualdade na proteção das minorias social e politicamente marginalizadas. Nesse contexto, os juízes federais das Cortes Distritais passaram a se deparar com demandas complexas que envolviam a reestruturação a longo prazo e o monitoramento de organizações burocráticas como escolas, presídios, hospitais psiquiátricos etc. Nesse diapasão, além de prolatarem sentenças bastante minuciosas, os juízes passaram a desempenhar uma função gerencial no momento da

²⁵ FISS, Owen M. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7>. Acesso em: 26 nov. 2024.

²⁶ Nessa *class action* (ação coletiva), em 17 de maio de 1954, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a segregação no sistema público de ensino do Sul causava danos psicológicos e negava iguais oportunidades educativas aos negros, ferindo a *Equal Protection Clause* contida na Décima Quarta Emenda à Constituição. Referida decisão objetivava o fim de uma opressão intolerável e, ao longo dos anos, teve desdobramentos emblemáticos na jurisdição constitucional norte-americana, orientados por um ativismo judicial considerado progressista, a partir de interpretação dessa cláusula de proteção no sentido de uma igualdade procedimental e também substancial, a ser norteadas por ações afirmativas em busca da invalidação das consequências prejudiciais da dominação hierárquica de alguns grupos sociais sobre outros (WEST, Robin. Progressive and conservative constitutionalism. *Michigan Law Review*, v. 88, p. 693-695, Feb. 1990. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol88/iss4/2/>. Acesso em: 26 nov. 2024).

execução dessas decisões, com o escopo de suplantar falhas estruturais, decorrentes de ações ou omissões persistentes. Esse modelo de “gestão judicial ativa”, no âmbito do controle difuso de constitucionalidade nos Estados Unidos, não por acaso, foi denominado por Judith Resnik de “*managerial judging*”²⁷.

A partir da década de 1990, em casos como o denominado *Prison Reform Litigation*²⁸ e em outros contextos institucionais, o papel dos juízes estadunidenses nos litígios estruturais passou de uma abordagem *top-down*, ou seja, de uma intervenção corretiva com regime de regras fixas, do tipo comando-e-controle, para um modelo de gestão processual catalisador, que enfatiza a deliberação entre as partes interessadas, a eficiência e a transparência²⁹. E, no final do século 20 e início do século 21, após a terceira onda de democratização³⁰ e a propagação do modelo estadunidense de *judicial review*, litígios de reforma estrutural também começaram a aparecer e até mesmo a prosperar em outros lugares, especialmente em Cortes de países do Sul Global.

As decisões judiciais que buscam solucionar esse tipo de demanda mostraram-se como um poderoso instrumento para levar a cabo processos de transformação social, em contextos de desigualdade e déficit de proteção de direitos fundamentais, tornando-se uma das mais extremadas manifestações da judicialização da política na atualidade, em países como África do Sul, Índia, Argentina e Colômbia³¹.

²⁷ RESNIK, Judith. Managerial judges. *Harvard Law Review*, v. 96, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/hlr96&i=392>. Acesso em: 26 nov. 2024.

²⁸ Um dos casos mais emblemáticos de reforma estrutural que se sucedeu a Brown foi a *class action* denominada *Holt v. Sarver*, que questionava a constitucionalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas, com base na cláusula que proíbe punições cruéis e iníquas, contida na Oitava Emenda à Constituição estadunidense. Nessa demanda e nas que se seguiram a ela, os pedidos versavam precipuamente sobre as punições corporais e as condições de isolamento disciplinar dentro das prisões, todavia os juízes acabaram por se verem confrontados com provas da existência de ambientes brutais e insalubres, não apenas nas solitárias, mas em todas as instalações dessas instituições, passando então a adotar a emissão de *structural injunctions* (medidas estruturais), a fim de ver reparada a violação massiva e generalizada dos direitos constitucionais dos presos. Assim teve início uma intervenção judicial maciça no sistema prisional de boa parte dos estados do país, que ficou conhecida como *Prison Reform Litigation* (VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 307-333).

²⁹ STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: strategies of judicial intervention in prisons. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 138, p. 805-912, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3706/. Acesso em: 26 nov. 2024.

³⁰ HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, p. 13-34, Spring 1991. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

³¹ CUNHA, Eduarda; CASIMIRO, Matheus (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.

No Brasil, além de algumas iniciativas pontuais em Ações Civis Públicas de cunho estruturante, no âmbito do controle concreto e difuso de constitucionalidade, que ficarão fora do escopo do presente estudo, houve em 2015 a “migração constitucional”³² do procedimento adotado pela Corte Constitucional colombiana em litígios estruturais, a partir da declaração do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) do sistema carcerário pátrio, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, na ADPF 347³³.

Ademais, o recente cenário de excepcionalidade desencadeado pela crise resultante da pandemia de covid-19 levou às portas do STF diversas demandas de cunho estrutural, trazendo consigo graves problemas sociais que há muito enfrentam quadros de desídia e omissão do Poder Público, como a proteção dos povos indígenas e dos quilombolas; a violência policial; a proteção da saúde em geral; o funcionamento do SUS frente à pandemia da covid-19; e a proteção da saúde das pessoas privadas de liberdade. Tais questões resultaram nas ADPF 709/2020, 742/2020, 635/2020, 822/2021, 866/2021, respectivamente, e em pedidos cautelares incidentais na mencionada ADPF 347/2015. Diante de tal cenário, a Corte Constitucional está dando os primeiros passos em direção ao desenvolvimento de um processo estrutural pátrio, como será visto a seguir.

Seguindo a concepção de Owen M. Fiss, doutrinador estadunidense que foi pioneiro na identificação de “medidas estruturais” (*structural injunction remedy*)³⁴, no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos, o processo judicial de caráter estrutural distingue-se do modelo tradicional de adjudicação, de cunho liberal-individualista, pensado para resolver litígios privados, porque, além do caráter constitucional dos valores sociais em lide, envolve um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais importantes para alguns setores da sociedade³⁵.

³² Aqui utilizando o conceito de Virgílio Afonso da Silva, no sentido da migração (ou “empréstimo”) de ideias constitucionais, que propicia a integração horizontal entre ordens jurídicas nacionais, por meio do diálogo entre tribunais, ou seja, do livre câmbio de experiências, ideias, teorias (SILVA, Virgílio Afonso da. *Integração e diálogo constitucional na América do Sul*. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (org.). *Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 519-524. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2010-Diologo_e_integracao.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024).

³³ BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. *Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas*. Londrina: Thoth, 2021.

³⁴ FISS, Owen M. *The civil rights injunction*. p. 25.

³⁵ FISS, Owen M. *The forms of justice*. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 17-18, nov. 1979. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/The_Forms_of_Justice.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

Afirma Fiss que essa forma de atividade jurisdicional (*adjudication*), por ele denominada de *structural reform litigation*, inova ao ocasionar a mudança de postura do juiz e uma relação de longa duração entre ele e a instituição envolvida, mediante uma série de *structural injunctions*, que buscam adequar o procedimento às especificidades da causa, o que exige o constante aprimoramento ou modificação das decisões previamente emitidas, o incentivo à participação de terceiros interessados na construção de soluções, bem como a criação de novas agências para ajudar no controle do cumprimento da decisão judicial³⁶. Assim, o tipo de processo que a reforma estrutural traz a lume se distingue pelo caráter constitucional dos valores públicos envolvidos e pela promoção de um encontro entre o judiciário e as burocracias estatais.

Destarte, litígio estrutural é aquele no qual o juiz, exercendo a função de conferir significado concreto e aplicação aos preceitos constitucionais na operacionalização de políticas públicas, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes.

Como elucida Edilson Vitorelli, é o modo de operacionalização de uma estrutura burocrática que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem a um litígio estrutural e a sua solução exige a reestruturação do funcionamento dessa estrutura³⁷. Quando esta for buscada pela via judicial, o processo apropriado para a tutela dos direitos materiais violados detém particularidades que o caracterizam como estrutural (processo estrutural). Contudo, a técnica processual tradicional extraída do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de permitir a tutela jurisdicional dos direitos afetados por litígios coletivos em geral, não é adequada para a resolução dessas demandas, marcadas pela fluidez e mutabilidade que a realidade complexa e multifacetada em que se inserem lhes impinge³⁸.

O foco da reforma estrutural não são os eventos particularizados e isolados que ferem direitos de determinados indivíduos, mas, sim, a dinâmica organizacional que viola, de forma continuada e reiterada, os preceitos constitucionais, ameaçando as condições da vida social de um grupo mais amplo³⁹, ou seja, esses litígios são

³⁶ FISS, Owen M. *The civil rights injunction*. p. 92-93.

³⁷ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, p. 340, out. 2018.

³⁸ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 369-422.

³⁹ FISS, Owen M. *The forms of justice*. p. 22-23.

caracterizados pela verificação de situações de violação sistemática de direitos fundamentais, causada por um conjunto de práticas e dinâmicas institucionalizadas que impedem a adequação do agir estatal às promessas constitucionais.

A constatação dessas condições contextuais que anunciam a causalidade que subjaz a lide estrutural e que tornam inócua a adoção de medidas pontuais as quais visem à eliminação ou repreensão de condutas isoladas, e não à resolução do problema de fundo, é juridicamente simples, isto é, pouco controversa. O que de fato irá particularizar esse tipo de litígio é o modelo de procedimento judicial (ou adjudicação) a ser empregado para a sua resolução, isso porque, como pontua Jordão Violin, o que diferencia o processo estrutural do processo tradicional é o “policentrismo extra-jurídico” relevado pelas inúmeras possibilidades de implementação⁴⁰. Com efeito, “a complexidade que torna estrutural um litígio está na multiplicidade de critérios extraleais para definir o cumprimento e de meios para implementar a decisão”⁴¹.

Assim, é no momento pós-julgamento de mérito que a atividade do Poder Judiciário na solução desses conflitos se distancia do procedimento comum, pressupondo a adoção de medidas estruturais que busquem remover os bloqueios políticos e institucionais que geram o mau funcionamento organizacional. Isso porque não basta que a fase decisória contemple uma decisão condenatória a que se siga uma obrigação de pagar, ou uma decisão mandamental ou executiva, a que se siga uma ordem de fazer ou não fazer, acompanhada da ameaça de coerção, ou tampouco uma sentença declaratória ou constitutiva, com consequências exclusivamente jurídicas que se exaurem com a própria decisão⁴².

A intervenção judicial que conforma um processo estrutural exige atuações pouco convencionais, que demandam um grande esforço institucional por parte das entidades responsáveis. Como afirma Violin, “a resolução de litígios estruturais exige protagonismo do juiz no processo, na condução do debate, na definição dos

⁴⁰ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. p. 82. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: https://laprocon.ufes.br/sites/laprocon.ufes.br/files/field/anexo/violin_jordao._processos_estruturais_em_perspectiva_comparada.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁴¹ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. p. 83.

⁴² VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. p. 102.

standards de cumprimento e no acompanhamento da implementação⁴³. Tal conjuntura encontra uma sintetização precisa na obra do colombiano Andrés Mauricio Gutierrez Beltrán que, ao edificar uma teoria geral dos litígios estruturais a partir do estudo de casos provenientes dos Estados Unidos, da Colômbia, da África do Sul e da Índia, descreve os contornos do processo de execução que os caracteriza na contemporaneidade nos seguintes termos:

Por lo general, dicho proceso debe ser realizado con la participación de varios actores entre los que frecuentemente se encuentran los titulares del derecho; en la medida en que su ejecución no puede llevarse a cabo mediante un único acto, sino por la ilación ordenada de una serie de decisiones, requiere la realización de labores de planificación previa y de determinación de los objetivos de mediano y largo plazo; suele demandar la inversión de importantes recursos cuya aprobación no depende de una única autoridad; en atención a que su ejecución se planea con base en cronogramas que marcan la evolución prevista, es posible incorporar instrumentos que permitan medir dicho progreso, como también la introducción de mecanismos de enmienda o de corrección cuando no se cumplan los objetivos trazados⁴⁴.

Uma das tarefas fundamentais com que os juízes devem se comprometer nos litígios estruturais consiste em determinar a forma pela qual o remédio judicial deve ser executado, e tal medida deverá ser arquitetada de acordo com a realidade que pretendem transformar. O nível de protagonismo assumido por eles nessa fase, no entanto, pode variar, sendo que os diferentes tipos de medidas judiciais e de modelos de supervisão é que virão a definir uma intervenção monológica ou dialógica na execução dos julgados.

⁴³ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. p. 87.

⁴⁴ “Geralmente, este processo deve ser realizado com a participação de vários atores, entre os quais frequentemente estão os titulares dos direitos; na medida em que a sua execução não pode ser realizada através de um único ato, mas sim através da sequência ordenada de uma série de decisões, exige um planejamento prévio e a determinação de objetivos de médio e longo prazo; geralmente requer o investimento de recursos importantes cuja aprovação não depende de uma única autoridade; dado que a sua execução é planejada com base em cronogramas que marcam a evolução esperada, é possível incorporar instrumentos que permitam medir esse progresso, bem como a introdução de mecanismos de alteração ou correção quando os objetivos estabelecidos não são cumpridos” (tradução nossa). BELTRÁN, Andrés Mauricio Gutierrez. **El amparo estructural de los derechos**. Tese aprovada no Doutorado em Direito e Ciência Política da Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016, p. 37. GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos**. 2016. p. 37. Tesis (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) - Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10486/676669>. Acesso em: 26 nov. 2024.

Nesse sentido, Beltrán reconhece que o grau de intervenção judicial durante o processo de implementação de decisões estruturais pode tomar várias formas. Segundo ele, essa variação vai desde uma postura meramente declaratória – em que o juiz somente assinala a ocorrência de uma grave violação de direitos fundamentais cuja reparação exige a adoção de medidas estruturais, sem impor nenhuma prescrição concreta orientada a remediar a situação, deixando a cargo das entidades responsáveis a adoção das ações que considerem adequadas para alcançar dito fim – até uma postura judicial prescritiva, em que o detalhamento das ordens de implementação das medidas estruturais pode se dar de forma unilateral ou dialógica⁴⁵.

Afirma o autor colombiano, contudo, que o enfoque das intervenções estruturais deve promover um grau mínimo de ingerência do Poder Judiciário nas esferas de competência dos órgãos representativos. Assevera ele que o modelo ideal para conseguir uma alta legitimidade democrática se encontra nas sentenças dialógicas, que possibilitam o restabelecimento dos direitos infringidos por meio da recuperação da capacidade institucional das autoridades responsáveis⁴⁶.

É o processo que conta com a abertura ao diálogo e à deliberação que caracteriza e legitima esses remédios judiciais extraordinários, os quais, ao invés de buscarem a reparação dos direitos subjetivos infringidos, se ocupam do conteúdo das políticas públicas, dirigindo-se a eliminar as causas estruturais do mau funcionamento de instituições relevantes, que ameaçam direitos fundamentais de um número considerável de pessoas. A promoção do diálogo e da deliberação interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, permitindo a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção conjunta de soluções, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

A transformação da realidade política e social, por meio de reformas estruturais, tem o condão de criar as condições necessárias para o funcionamento da democracia, quando a realização progressiva de direitos fundamentais visa assegurar as condições materiais necessárias para que os cidadãos tenham um mínimo de igualdade, a fim de exercer a sua garantia de liberdade individual. Nesse contexto, a pergunta relevante em relação a direitos que implicam cargas prestacionais significativas para o Estado é em que condições deve o juiz intervir e como deve se materializar a sua intervenção. Recentemente, no julgamento de alguns litígios estruturais, o Supremo Tribunal Federal vem construindo uma resposta.

⁴⁵ GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. *El amparo estructural de los derechos*. p. 38-60.

⁴⁶ GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. *El amparo estructural de los derechos*. p. 161-162.

4. Processos estruturais no STF e perspectivas para uma nova racionalidade procedimental: por uma abordagem judicial dialógica

Recentemente tem-se vislumbrado uma mudança de postura no âmbito do STF, no controle jurisdicional de políticas públicas, que reflete o compromisso da corte constitucional brasileira com o desenvolvimento de uma nova racionalidade procedimental, preocupada com a efetivação do conteúdo da decisão judicial nos casos concretos, a partir de um modelo cooperativo e democrático de processo para a implementação de direitos, especialmente no que tange a demandas estruturais. Nessa toada, para os fins e diante das limitações do presente trabalho, merecem destaque duas recentes intervenções de cunho estrutural do STF, nas já mencionadas ADPF 709/2020 e ADPF 347/2015.

Na primeira, busca-se o equacionamento de graves violações a preceitos fundamentais da Constituição Federal brasileira, relacionadas a um conjunto de atos comissivos e omissivos do Estado no combate à pandemia causada pelo novo coronavírus, os quais implicavam alto risco de contágio e extermínio de diversos povos indígenas. A linha de ação empregada pelo STF na resolução desse litígio estrutural veio a indicar os passos iniciais para um novo formato de gestão processual de viés dialógico.

Em um primeiro momento, foi reconhecida a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB para propor a Arguição, na condição de “entidade de classe” de âmbito nacional⁴⁷, embora em outras ocasiões a jurisprudência do tribunal já tivesse limitado essa configuração apenas àquelas entidades representativas de pessoas que desempenham a mesma atividade econômica ou profissional. A superação de tal interpretação restritiva tomou por base a ideia de abertura do controle de constitucionalidade concentrado às associações defensoras de direitos humanos, bem como a representação judicial direta dos interesses dos indígenas, com respeito à sua forma de organização social.

⁴⁷ A Arguição, protocolizada em 1º de julho de 2020, foi formulada com o apoio da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ) e assinada, em conjunto, pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e seis partidos políticos com representação no Congresso Nacional – Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PcdoB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Essa abertura do controle de constitucionalidade a minorias que geralmente ficam de fora do processo legislativo pode representar um fator determinante à eficácia do *judicial review*, já que, como pontua Jorge Ernesto Roa Roa, ao se potencializar o número de legitimados para interagir com uma Corte Constitucional, contribui-se para aumentar o grau de deliberação desse tribunal, possibilitando-se a ampliação do debate e da participação, fazendo-se possível considerar o maior número de perspectivas sobre os problemas trazidos à agenda judicial⁴⁸.

Em segundo lugar, entre as premissas que expressamente fundamentaram a decisão judicial proferida na ADPF 709/2020⁴⁹, encontra-se a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição, além da imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos dos povos indígenas. Nesse passo, ao reconhecer a necessidade de diálogo institucional, o Ministro Relator asseverou que as providências requeridas, por envolverem “a mobilização de múltiplas instituições e agentes, com *expertise* técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação”, demandariam capacidades institucionais que o STF não detém. E, diante disso, comprometeu-se a buscar, “tanto quanto possível, atuar como um *facilitador* de decisões e de medidas que idealmente devem envolver diálogos com o Poder Público e com os povos indígenas”.

Essa opção pela via do diálogo ficou clara ao determinar-se que a União construísse os respectivos planos de ação⁵⁰ de forma consensual, contando com a participação dos entes públicos competentes, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, dos representantes das comunidades indígenas, bem como com o apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), na condição de consultores *ad hoc*.

⁴⁸ ROA ROA, Jorge Ernesto. **Control de constitucionalidad deliberativo**: el ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019. p. 311-335.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 05 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 27 nov. 2024.

⁵⁰ A decisão do STF determinou que a União elaborasse e implementasse: a) um Plano de Barreiras Sanitárias para a proteção e a promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato; e b) um Plano Geral de Enfrentamento da covid-19 para os Povos Indígenas brasileiros. Ficou estabelecido que este último plano deveria contemplar, inclusive, a avaliação da viabilidade de retirada de invasores de terras indígenas, ou medidas alternativas à remoção, e o exame da viabilidade e do eventual planejamento da expansão do atendimento do Subsistema de Saúde Indígena para indígenas não aldeados.

Foi estipulada também a criação de Grupo de Trabalho Técnico, integrado pelas equipes da Abrasco e da Fiocruz e sob a coordenação do Juízo, voltado à produção de um Termo de Referência que delimitasse objetivamente os elementos que deveriam ser observados pelos planos e ações da União, de modo a fornecer subsídios para que o Relator pudesse decidir sobre a matéria com celeridade e objetividade. Além disso, ficou consignado que a execução dos planos deveria ser monitorada por todos os referidos atores governamentais e não governamentais em conjunto. O elemento principal dessa abordagem dialógica foi a ordem para instalar uma “Sala de situação” para a gestão da epidemia entre os povos indígenas brasileiros, com a participação dos atores governamentais e não governamentais acima mencionados e da Procuradoria-Geral da República (PGR), da Defensoria Pública da União (DPU), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e de um observador indicado pelo Ministro Relator.

A intervenção estrutural dialógica estabelecida no âmbito do processo e do julgamento da ADPF 709/2020, na época da pandemia, no entanto, não obteve êxito. O planejamento da ação governamental emergencial para a proteção da saúde dos povos indígenas brasileiros diante da emergência decorrente da covid-19, que deveria ser construído de forma consensual e participativa, mostrou-se insuficiente, revelando a falta de coordenação e capacidade técnica dos entes governamentais envolvidos. Os planos apresentados foram sistematicamente devolvidos com apontamentos e sugestões levantados pelos atores não-governamentais e acatados pelo Ministro Relator, persistindo, entre idas e vindas, a ausência de elementos concretos, critérios objetivos, metas, quantitativos, indicadores, cronograma de execução e resultados esperados que pudessem implicar a efetiva assunção de um compromisso pela União e permitissem seu monitoramento⁵¹.

Ademais, ficou evidente a resistência política e institucional do governo anterior ao diálogo. Houve apenas três reuniões da Sala de Situação, todas coordenadas pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e conduzidas por militares, em um ambiente de constrangimento e intimidação, em que se buscava apenas a convalidação das ações governamentais já decididas previamente⁵².

⁵¹ Sobre o tema: OLSEN, Ana Carolina Lopes; BROOCKE, Bianca M. van der. Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 3, p. 550-580, dez. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7790/pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁵² GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e sala de situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2174–2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 26 nov. 2024.

Tal experiência serviu de lição e, no recente julgamento de mérito da ADPF 347/2015, o STF pôde “calibrar” melhor o processo estrutural a partir de uma atuação mais proativa. Nessa demanda, em 2015, por ocasião do julgamento da medida cautelar, foi declarado o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro em razão do quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos, decorrente de ações e omissões, falhas estruturais e da inércia e incapacidade dos órgãos e das entidades governamentais para superá-lo.

Em 04 de outubro de 2023, no julgamento do mérito da ADPF 347/2015, seguindo o voto do Ministro Relator, além de reafirmar a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), o Supremo expressamente reconheceu estar diante de um litígio estrutural e, a partir dessa constatação, delimitou os contornos do seu modo de intervenção. Como destacou o Ministro Luís Roberto Barroso, trata-se de um litígio em que a atuação do Poder Judiciário não se esgota na prolação de uma decisão:

A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas. Tais processos, portanto, comportam uma solução bifásica, dialógica e flexível. Bifásica porque são duas fases, são duas etapas. Uma primeira etapa é o reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e a indicação dos fins a serem buscados. E uma segunda etapa, o detalhamento das medidas homologação e monitoramento da execução judicial⁵³.

Primeiramente, identificou-se a necessidade de um amplo conjunto de mudanças estruturais, envolvendo uma pluralidade de autoridades públicas, levando-se em conta que a solução das graves violações a direitos fundamentais dos presos, decorrentes da falência do sistema carcerário e de políticas públicas ineficientes e resultados indesejados, não consegue avançar nas arenas políticas ante a condição das pessoas privadas de liberdade e de grupo social minoritário, impopular e marginalizado.

Nesse sentido, ficou consignado, na decisão, que não cabe ao STF substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias, mas, sim, que “o Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 nov. 2024.

dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade”⁵⁴.

Destarte, no intuito de incentivar a formulação e implementação das políticas públicas, sem, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas e os detalhes dos meios a serem empregados, coordenando as capacidades institucionais dos outros Poderes, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente, o Supremo definiu parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual com o fito de alcançar respostas efetivas às violações de direitos no sistema carcerário brasileiro. Em um primeiro momento, foram apresentados os três grandes problemas que precisam ser enfrentados: a) a quantidade e a qualidade das vagas existentes; b) o descontrole na entrada; e c) a falta de controle na saída do sistema.

Para a superação de tais questões, mediante a reformulação de políticas públicas, foi determinada a elaboração de um plano-base nacional e de planos estaduais que enfrentem os problemas específicos de cada Unidade da Federação dentro de sua esfera de autonomia. A confecção do Plano Nacional no prazo de seis meses, foi atribuída conjuntamente ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) e ao Governo Federal, devendo o primeiro ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário, enquanto o segundo deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo.

Ficou definido que o Plano Nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os seguintes objetivos e medidas: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. Ademais, o plano deve definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados.

E, diversamente do que aconteceu no julgamento da ADPF 709/2020, restou fixada a competência do DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, para o monitoramento da execução dos Planos, além da regulamentação necessária a tal fim, havendo a retenção de competência do STF em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição. Nesse sentido, a atuação do STF deverá se estender ao longo de

⁵⁴ STF, ADPF 347/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 4 out. 2023, p. 55.

toda a execução do julgado e, portanto, dos planos, cabendo-lhe, inclusive, proferir decisões específicas e complementares em caso de óbices institucionais a sua concretização ou descumprimentos e resistências que venham a se mostrar insuperáveis na via administrativa.

Em relação à necessidade de diálogo institucional e social, houve apenas uma recomendação para que outras instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as organizações da sociedade civil fossem ouvidos sobre os planos nacional, estaduais e distrital, sendo externada a preocupação de não estender excessivamente a tramitação do processo. Sem muita ênfase, ficou consignado que o DMF e a União devem propor uma estrutura dialógica e deliberativa, “levando em conta os benefícios do diálogo, mas sem desconsiderar os ônus de eventual alongamento do feito”. Nesse passo, nem sequer são mencionadas audiências públicas ou algum outro tipo de reunião a fim de viabilizar essa participação, não obstante haja quinze entidades habilitadas no processo como *amicus curiae*, dentre as quais diversas Defensorias Públicas Estaduais e Organizações da Sociedade Civil, como o Instituto Pro Bono, a Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Carcerário (Faespo), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), a Organização não Governamental Conectas Direitos Humanos e o Sindicato Nacional das Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas (SINESPS).

De fato, um dos maiores desafios para o processo coletivo estrutural brasileiro é a abertura do Poder Judiciários ao diálogo e à deliberação por meio da introdução de mecanismos efetivamente participativos, bem diferentes da atual configuração das audiências públicas, previstas como expediente meramente informativo, no qual os julgadores buscam esclarecer dúvidas ou ouvir a opinião de especialistas na matéria *sub judice*⁵⁵. Na forma como tem sido regulamentada e na maioria das vezes concretizada atualmente, esse tipo de audiência jurisdicional serve apenas para a arrecadação de informações técnicas ou científicas indispensáveis à tomada de decisão, não possibilitando a oitiva e o debate com os potenciais afetados, mesmo que por meio de representantes.

⁵⁵ As audiências públicas no âmbito do STF foram regulamentadas pela Emenda Regimental 29/2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno, para convocá-las a fim de ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante debatidas no Tribunal.

Como observa Livia Gil Guimarães, as audiências públicas “refletem, incorporam e personificam a judicialização da política”⁵⁶, devendo se converter em uma arena de disputas de argumentos em torno dos significados constitucionais e de efetiva participação social a fim de se entender por legítima a intervenção judicial que assume os contornos de um processo legislativo ou administrativo, atrelado às circunstâncias fáticas e não à norma abstrata.

Nesse sentido, tomando por base a experiência norte-americana, Vitorelli propõe, como estratégia viável para o processo estrutural brasileiro, a transformação dessas audiências judiciais em “*town meetings*”, termo cunhado por Stephen Yeazell em 1977, ao descrever o modelo de intervenção judicial empregado pela corte federal distrital de *downtown Los Angeles* para a reforma estrutural nas escolas a fim de promover a dessegregação racial⁵⁷.

Tais audiências funcionariam como um estágio de consulta dos vários grupos e atores sociais envolvidos na demanda acerca da solução que se pretende adotar, possibilitando ao juízo levar em conta todos os fatores que serão impactados pela sua decisão, consoante exige o perfil do conflito a ser decidido⁵⁸. Como explica Vitorelli:

O Juiz, nesse modelo, toma a frente da direção do processo, delimitando as questões relevantes e conduzindo a produção de provas, para fomentar ocasiões de diálogo ampliado com a sociedade impactada, nos moldes da atuação de órgãos administrativos ou legislativos. Realizam-se audiências e eventos públicos para permitir a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados. [...] Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constantemente reanalisados, já que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis⁵⁹.

⁵⁶ GUIMARÃES, Livia Gil. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**: discurso, prática e lobby. 2017. p. 37. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2017.tde-04122020-015457>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁵⁷ YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, n. 2, p. 244-260, Dec. 1977. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/uclalr25&i=260>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁵⁸ VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais**: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. p. 398-399.

⁵⁹ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 546.

Na Corte Constitucional da Colômbia, precursora da doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional⁶⁰ encampada pelo STF na ADPF 347/2015, essa ideia de “*town meetings*” se faz presente e colhe bons frutos. Foi na paradigmática *sentencia* T-025 de 2004, concernente à emergência humanitária causada pelo deslocamento forçado de mais de três milhões de pessoas em meio ao conflito armado colombiano, que se obteve maior êxito na resolução de um litígio do tipo estrutural, e isso foi resultado do seu caráter essencialmente dialógico.

Nesse caso, a Corte determinou os parâmetros gerais, deixando para o Poder Público a formulação das políticas públicas para o amparo dessa população vulnerável, bem como reteve a jurisdição e determinou a realização de audiências públicas periódicas para o monitoramento e a deliberação contínuos sobre as medidas tomadas e o sucesso da sua implementação⁶¹.

O “ativismo dialógico”⁶² da Corte Constitucional colombiana ganhou contornos com o desempenho da função de supervisionar, de forma ativa, a implementação das suas ordens, mediante dois tipos de mecanismos participativos, quais sejam, as audiências públicas e as sessões técnicas, que são complementados por decisões de monitoramento (*autos de seguimiento*)⁶³. As audiências públicas funcionam como

⁶⁰ Cabe mencionar que é a partir da constatação fática de algumas circunstâncias indicativas que a Corte colombiana define se, no litígio estrutural, está configurado um ECI, sendo que os principais fatores a serem avaliados, estabelecidos pela sua própria jurisprudência, são os seguintes: i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais, que afeta um número significativo de pessoas; ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento das suas obrigações para garantir os direitos; iii) a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado; iv) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; v) a existência de um problema social cuja solução envolve a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recursos que demanda um esforço orçamentário adicional importante; e vi) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema recorressem à *acción de tutela* para obter a proteção dos seus direitos, haveria uma maior congestão judicial. (conforme se extrai da fundamentação da *Sentencia* T-302/2017, disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>. Acesso em 11/02/2023).

⁶¹ No curso de sete anos, foram convocadas vinte e uma audiências públicas de monitoramento, nas quais houve a participação de uma grande variedade de atores governamentais e não-governamentais, sendo que a Corte tomou mais de cem decisões de monitoramento (*autos de seguimiento*), mediante as quais restaram ajustadas as suas ordens às necessidades esboçadas pelas informações recebidas sobre o avanço no cumprimento da sentença (RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*. In: GARGARELLA, Roberto (comp). **Por una justicia dialógica**: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014. p. 230-233).

⁶² RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015. p. 233. Disponível em: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁶³ Os *autos de seguimiento*, de um modo geral, servem para monitorar o cumprimento das ordens emanadas pela Corte e solicitar ações específicas, contendo informações dos atores públicos e privados sobre os progressos e as

mecanismo de prestação de contas para o governo e espaço para o debate sobre os resultados das políticas de *desplazamiento* à luz das ordens da Sentença T-025 e dos *autos de seguimiento*. Nelas intervêm os magistrados da Corte, os representantes do governo, as ONGs e os organismos internacionais, líderes de organizações representativas dos *desplazados*, o público em geral e os meios de comunicação⁶⁴.

As sessões técnicas, que podem ser regionais ou informais, por sua vez, “*son una consecuencia del próprio proceso de aprendizaje de la Corte y su estrategia de innovación*”⁶⁵. Quando regionais, parecem-se com as audiências públicas de monitoramento, tendo por objetivo também discutir em público o cumprimento das ordens exaradas pela Corte. No entanto, são realizadas em distritos e cidades fora de Bogotá, e as pessoas convocadas são funcionários públicos da administração local e associações de deslocados internos que trabalham na região. As sessões técnicas informais são diferentes das audiências públicas, já que convocadas para discutir de maneira privada um assunto concreto com funcionários públicos e atores específicos.

Ao que se vê, tomando como base lições do direito comparado, as inovações procedimentais estampadas nos julgamentos das ADPF 347/2015 e 709/2020 indicam uma mudança de postura por parte da mais alta Corte brasileira diante de um litígio do tipo estrutural que, em razão da sua complexidade, exige técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais e atipicidade das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária. Contudo, ao trazer em seu bojo instrumentos consonantes com os ideais do diálogo constitucional e da deliberação democrática para a construção de soluções efetivas e de uma verdadeira transformação social, essa nova forma de gestão processual ainda caminha a passos lentos em direção à realização de “*town meetings*” em versão brasileira, como propõe a experiência alienígena, a fim de garantir a efetiva participação de todos os interessados.

questões técnicas envolvidas nos desdobramentos da implementação dos direitos (RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. p. 144).

⁶⁴ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. p. 145-146. Como relatam os autores, até setembro de 2013, haviam sido realizadas vinte audiências públicas nas instalações da Corte Constitucional da Colômbia.

⁶⁵ “São uma consequência do próprio processo de aprendizagem do Tribunal e da sua estratégia de inovação” (tradução nossa) RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Juicio a la exclusión**: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global. p. 146.

5. Conclusão

Os litígios estruturais carregam consigo demandas que ultrapassam a tradicional configuração do processo judicial individual. Além de veicularem valores sociais e envolverem centros de interesse concorrentes, a sua complexidade exige soluções que vão além da imposição de uma simples ordem de fazer ou não fazer, entregar coisa ou pagar quantia, como acontece comumente no processo civil brasileiro.

Todavia, vislumbra-se um hiato em relação à forma como deve se desenvolver a atividade jurisdicional que acarreta ingerências nas esferas de competência das autoridades representativas, com o propósito de induzir a ação pública e promover a transformação da realidade social do país. Visões e ferramentas tradicionais não fornecem a tutela jurisdicional adequada para dar conta dos complexos e imprevisíveis problemas jurídicos que a discussão de políticas públicas alberga, especialmente em litígios estruturais. Verifica-se a necessidade de uma nova racionalidade procedimental, preocupada com a efetivação do conteúdo da decisão judicial nos casos concretos, a partir de um modelo cooperativo e democrático de processo para a implementação de direitos.

Uma iniciativa institucional que reflete a assunção desse compromisso por parte do Judiciário brasileiro se vê estampada na Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022, da então Presidenta do Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber, que dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF (Cesal/STF), cuja composição abarca o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec/STF).

Consoante se depreende do texto da Resolução, essa unidade foi criada para auxiliar a resolução das demandas estruturais e dos litígios complexos de competência da Suprema Corte. Os processos assim qualificados são aqueles voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização dos direitos correspondentes, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas.

Não por acaso, a primeira demanda encaminhada ao Cadec/STF, em abril de 2023, a pedido da Procuradoria-Geral da República, foi o litígio estrutural atinentemente ao Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243, que versa sobre o fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Tema recorrente e complexo, já amplamente debatido nos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, e, que deu azo a importantes mudanças procedimentais no controle jurisdicional de viés

coletivista (e não individualista) do resultado esperado das políticas públicas que norteiam a concretização do direito fundamental à saúde, favorecendo a busca por uma solução geral e isonômica a partir de uma discussão mais concreta sobre os recursos disponíveis e o planejamento estatal como um todo, conforme exposto no item 2 do presente artigo.

Ainda no âmbito do STF, na atual gestão, houve a criação do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (Nupec), com a finalidade de apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e no processamento de ações estruturais e complexas, podendo elaborar pareceres, emitir notas técnicas sobre os temas discutidos nessas ações, participar de reuniões de mediação, juntamente ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol), compor as Salas de Monitoramento, criadas para acompanhar ações estruturais específicas e auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas. Entre os processos estruturais monitorados por esse Núcleo, encontram-se as ADPF 347/2015 e 709/2020.

O Poder Legislativo, por sua vez, promoveu uma importante atualização dos contornos da atividade jurisdicional, com a incorporação de um sistema amparado em coparticipação, cooperação e consensualidade no modelo de organização processual vigente. O Código de Processo Civil (CPC), vigente desde 2015 (Lei 13.105, de 16 de março de 2015), e a nova redação conferida à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655/2018) incorporaram uma sistemática processual amparada na responsabilidade decisória e na cooperação, que comporta essa guinada para novas técnicas decisórias, especialmente quando estão em lide demandas que implicam alta complexidade e conflituosidade na desestabilização e abertura de organizações burocráticas.

É o que se depreende da leitura do art. 190 do CPC, ao trazer uma cláusula geral de negociação processual, priorizando a autonomia privada e a consensualidade. Ao versar sobre o processo quanto aos direitos que admitam autocomposição, podem as partes “estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”. Ademais, a responsabilidade decisória se viu ampliada para além da declaração do direito da parte, incumbindo ao juiz dirigir o processo e determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária” (art. 139, IV), bem como determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer (art. 536).

Outrossim, de forma diretamente relacionada a litígios do tipo estrutural, há a clara previsão da participação dos destinatários do provimento na formação da decisão, com poder de influenciá-la, em demandas de natureza complexa, nos termos do art. 357, § 3º, do CPC. A recente atualização da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, promovida pela Lei 13.655/2018, seguiu a mesma linha, prevendo a inclusão de novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, que permitem interpretações harmônicas com as necessidades do processo estrutural.

Diante desse quadro, mecanismos procedimentais dialógicos, como a construção conjunta de planos de ação, a criação de espaços de diálogo e deliberação institucional e social, bem como a previsão do monitoramento do cumprimento das medidas estruturais empregadas, observados nas ADPF 709/2020 e 347/2015, embora ainda sem grandes resultados concretos para análise, demonstram o início de uma mudança de comportamento por parte do STF, consonante com uma abordagem mais flexível e pragmática da jurisdição constitucional.

Tais iniciativas têm o potencial de colocar efetivamente em prática e disseminar para as outras esferas da jurisdição uma perspectiva dialógica na resolução de litígios estruturais no país, caracterizada pela combinação de uma negociação deliberativa entre os atores governamentais e não-governamentais envolvidos, com a fixação de regras mais flexíveis e provisórias, sujeitas a processos (participativos) de reavaliação e revisão contínuos, além de medidas de *accountability* – o que, de certa forma, já norteia o espírito da nova sistemática processual. Entretanto, a pedra de toque desse novo modelo ainda está por ser lançada e reside no âmbito das audiências públicas. É a transformação desse espaço, ou seja, dessas audiências judiciais, em efetivos “*town meetings*” o que permitirá a metamorfose almejada.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 263, p. 175-220, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/10648>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo**: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas. Londrina: Thoth, 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CUNHA, Eduarda; CASIMIRO, Matheus (org.). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.

FISS, Owen M. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7>. Acesso em: 26 nov. 2024.

FISS, Owen M. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/The_Forms_of_Justice.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

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

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). **Por una justicia dialógica**: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e sala de situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GUIMARÃES, Livia Gil. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**: discurso, prática e lobby. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2017.tde-04122020-015457>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos**. 2016. Tesis (Doctorado en Derecho y Ciencia Política) – Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10486/676669>. Acesso em: 26 nov. 2024.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, p. 13-34, Spring 1991. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 69-85, jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200006>. Acesso em: 26 nov. 2024.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; BROOCKE, Bianca M. van der. Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 3, p. 550-580, dez. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7790/pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

RESNIK, Judith. Managerial Judges. **Harvard Law Review**, v. 96, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/hlr96&i=392>. Acesso em: 26 nov. 2024.

ROA ROA, Jorge Ernesto. **Control de constitucionalidad deliberativo: el ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. In: GARGARELLA, Roberto (comp). **Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015. Disponível em: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_758.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (org.). **Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 515-530. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2010-Dialogo_e_integracao.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

STURM, Susan. Resolving the remedial dilemma: strategies of judicial intervention in prisons. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 138, p. 805-912, 1990. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3706/. Acesso em: 26 nov. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/9674>. Acesso em: 26 nov. 2024.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 303-352.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: https://laprocon.ufes.br/sites/laprocon.ufes.br/files/field/anexo/violin_jordao._processos_estruturais_em_perspectiva_comparada.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

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.

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

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

WEST, Robin. Progressive and conservative constitutionalism. **Michigan Law Review**, v. 88, p. 641-721, Feb. 1990. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol88/iss4/2/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, n. 2, p. 244-260, Dec. 1977. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/uclalr25&i=260>. Acesso em: 26 nov. 2024.

Jurisprudência Citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 628.159**. Relatora: Min^a. Rosa Weber, 25 de junho de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4323920>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 642.536**. Relator: Min. Luiz Fux, 05 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3442753>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 410.715-5/SP**. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 271.286-8/RS**. Relator: Min. Celso de Mello, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 634.643**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 26 de junho de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2533792>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE**. Relator: Ministro Presidente, 17 de março de 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 567.685/MT**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 855.178/SE**. Relator: Min. Luiz Fux, 05 de março de 2015. Disponível em: [paghttps://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8015671](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8015671)inador.jsp. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 05 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Suspensão de Tutela Antecipada 241/RJ**. Relator: Ministro Presidente, 10 de outubro de 2008. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2620579>. Acesso em: 27 nov. 2024.

Legislação Citada

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993**. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 26 nov. 2024.