



Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?¹

An agenda for structural intervention at the Supreme Court: why, when and how?

Una agenda estructural para el Tribunal Supremo: ¿por qué, cuándo y cómo?

Edilson Vitorelli²

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1223-8759>

E-mail: edilsonvitorelli@gmail.com

Resumo

Este artigo discute a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental de caráter estrutural. O objetivo é criar parâmetros analíticos que permitam selecionar casos propensos a atuações bem-sucedidas e técnicas apropriadas a sua condução. São apresentados três cenários em que a intervenção do Supremo Tribunal Federal é desejável (o “porquê”), quatro indicadores para descrever as hipóteses em que ela tenderá a ser bem-sucedida (o “quando”) e oito técnicas processuais passíveis de utilização para incrementar os resultados (o “como”). A metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica aplicada a dados primários de processos em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave

Processo estrutural; Supremo Tribunal Federal; gerenciamento estratégico de casos.

¹VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>.

²Professor Adjunto de Direito Processual Civil na Universidade Federal de Minas Gerais, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado. Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com estudos no Max Planck Institute for Procedural Law (Luxemburgo). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Visiting scholar na Stanford Law School (EUA). Visiting researcher na Harvard Law School (EUA) e na University of Sydney Law School (Austrália). É o único autor de língua portuguesa vencedor do prêmio “Mauro Cappelletti”, atribuído pela International Association of Procedural Law ao melhor livro sobre Direito Processual no mundo. Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0474429509959557>.

Sumário

1. Introdução. 2. Esclarecimento conceitual: o caráter cíclico do processo estrutural. 3. Por quê? O Supremo Tribunal Federal deveria dedicar-se ao processo estrutural? 4. Quando? Quais casos são propícios para a atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal? 4.1 Litígios estruturais territorialmente variados. 4.2 Processos estruturais sem metas aferíveis. 4.3 Litígios estruturais que permitem tratamento centralizado. 4.4 Reformas estruturais endógenas ao Poder Judiciário. 4.5 Reformas estruturais e a pauta ambiental. 4.6 Quando atuar: síntese de indicadores. 5. Como? Quais as técnicas processuais adequadas para a condução de ações estruturais no Supremo Tribunal Federal? 5.1 Institucionalização do processo estrutural. 5.2 Cooperação judiciária nacional em rede. 5.3 Cooperação interinstitucional e ampliação do diálogo com entidades públicas e privadas. 5.4 Cooperação por *expertise*: os magistrados consultores. 5.5 Adequada definição do plano de reestruturação. 5.6 Decisões provisórias e parciais de mérito. 5.7 Subdivisão do processo em eixos de atuação. 5.8 Estratégia de encerramento do processo. 6. Conclusão.

Abstract

This article discusses the performance of the Federal Supreme Court in Claims of Non-Compliance with a Fundamental Precept of a structural nature. The aim is to create analytical parameters that allow us to select cases prone to successful actions and appropriate techniques for conducting them. Three scenarios are presented in which the intervention of the Supreme Court is desirable (the “why”), four indicators to describe the hypotheses in which it will tend to be successful (the “when”) and eight procedural techniques that can be used to increase the results (the “how”). The methodology used was a bibliographical review applied to primary data from cases before the Supreme Court.

Keywords

Structural litigation; Supreme Court; strategic case management.

Contents

1. Introduction. 2. Conceptual clarification: the cyclical nature of structural litigation. 3. Why? Should the Supreme Court dedicate itself to structural litigation? 4. When? Which cases are suitable for structural action by the Federal Supreme Court? 4.1 Territorially varied structural disputes. 4.2 Structural litigation without measurable goals. 4.3 Structural disputes that allow centralized treatment. 4.4 Structural reforms endogenous to the Judiciary. 4.5 Structural reforms and the environmental agenda. 4.6 When to act: a summary of predictors. 5. How? What are the appropriate procedural techniques for conducting structural actions at the

Supreme Court? 5.1 Institutionalizing structural litigation. 5.2 Networked national judicial cooperation. 5.3 Inter-institutional cooperation and broadening the dialog with public and private entities. 5.4 Cooperation based on expertise: consultant magistrates. 5.5 Adequate definition of the restructuring plan. 5.6 Provisional and partial decisions on the merits. 5.7 Subdivision of the process into lines of action. 5.8 Strategy for closing the case. 6. Conclusion.

Resumen

Este artículo analiza la actuación del Supremo Tribunal Federal en las Demandas de Incumplimiento de Precepto Fundamental de carácter estructural. El objetivo es crear parámetros analíticos que permitan seleccionar los casos propensos a acciones exitosas y las técnicas apropiadas para llevarlas a cabo. Se presentan tres escenarios en los que es deseable la intervención del Tribunal Supremo (el “por qué”), cuatro indicadores para describir las hipótesis en las que tenderá a tener éxito (el “cuándo”) y ocho técnicas procesales que pueden utilizarse para incrementar los resultados (el “cómo”). La metodología utilizada fue una revisión bibliográfica aplicada a datos primarios de casos ante el Tribunal Supremo.

Palabras clave

Proceso estructural; Tribunal Supremo; gestión estratégica de asuntos.

Índice

1. Introducción. 2. Aclaración conceptual: el carácter cíclico del proceso estructural. 3. ¿Por qué? ¿Debe el Tribunal Supremo dedicarse al proceso estructural? 4. ¿Cuándo? ¿Qué casos son favorables a la actuación estructural del Tribunal Supremo Federal? 4.1 Litigios estructurales territorialmente variados. 4.2 Litigios estructurales sin objetivos mensurables. 4.3 Litigios estructurales que permiten un tratamiento centralizado. 4.4 Reformas estructurales endógenas al Poder Judicial. 4.5 Las reformas estructurales y la agenda medioambiental. 4.6 Cuándo actuar: resumen de indicadores. 5. ¿Cómo? ¿Cuáles son las técnicas procesales adecuadas para llevar a cabo actuaciones estructurales en el Tribunal Supremo? 5.1 Institucionalización del proceso estructural. 5.2 Cooperación judicial nacional en red. 5.3 Cooperación interinstitucional y ampliación del diálogo con entidades públicas y privadas. 5.4 Cooperación basada en la experiencia: magistrados consultores. 5.5 Definición adecuada del plan de reestructuración. 5.6 Sentencias provisionales y parciales sobre el fondo del asunto. 5.7 Subdivisión del proceso en líneas de actuación. 5.8 Estrategia de cierre del caso. 6. Conclusión.

1. Introdução

Este artigo discute a atuação do Supremo Tribunal Federal em processos estruturais, com o objetivo de avaliar os casos que tramitaram até aqui e, a partir dessas experiências, desenhar estratégias que possam incrementar os resultados para os casos futuros.

O tratamento estrutural de litígios, judicial ou extrajudicialmente, em qualquer instância ou por qualquer autoridade, é amplamente desafiador, porque envolve casos de elevada complexidade e conflituosidade³, em que múltiplos fatores se entrelaçam para criar um cenário que é de difícil solução prática. Se é certo que a atuação do sistema de justiça, nesses casos, encontra obstáculos e questionamentos, não é menos exato afirmar que, antes de o caso chegar ao Judiciário, usualmente fracassaram os demais atores institucionais e sociais encarregados de endereçar o conflito. O Judiciário não é a primeira linha de defesa nos litígios estruturais.

O processo estrutural, parafraseando Churchill, é a pior solução para esses casos, sendo melhor apenas que todas as outras que já foram tentadas. O que este texto pretende discutir são as condições em que ele tem mais propensão de produzir bons resultados e as estratégias que, até aqui, deram certo⁴.

Três observações preliminares, no entanto, são necessárias. Os litígios estruturais são, em grande medida, únicos. A extrapolação de estratégias é um risco, uma vez que as condições ocultas e incontroláveis que propiciam o sucesso em um caso impactam negativamente sobre outro. Não se deve, portanto, acreditar que haja receitas para atuações estruturais, prontas para serem descobertas.

Em segundo lugar, é preciso ficar claro que o processo estrutural não é um empreendimento com sucesso totalmente garantido. Em um processo tradicional, o art. 140 do Código de Processo Civil determina que o juiz sempre resolverá o conflito e, por isso, não existe processo frustrado. Bem ou mal, todos eles resolvem os conflitos.

³Sobre esses conceitos, VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

⁴Esse enfoque remete ao de ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope**: can courts bring about social change? 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2008. Acerca da discussão da mudança social promovida pelo Judiciário, ver WHITE, Lucie E. Mobilization on the margins of the lawsuit: making space for the clients do speak. **N.Y.U. Review of Law and Social Change**, v. 16, n. 4, p. 535-564, 1987-88. Disponível em: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2017/12/Lucie-White_RLSC_16.4.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

Essa não é a realidade com processos estruturais, que visam a transformar concretamente uma realidade complexa, multifacetada e em constante transformação. Pode ser que o processo estrutural seja conduzido por vários anos e os resultados não venham ou existam por pouco tempo. Processo estrutural é como um investimento financeiro. Não há retorno garantido pelo tempo e pelos insumos que são investidos nesses casos.

Contudo, tal como no mundo dos investimentos, os casos que dão certo são recompensadores. Há evidências empíricas de processos que foram conduzidos estruturalmente e que fizeram transformações sociais que não ocorreriam de outra forma. Há casos, como se poderá verificar, de litígios que já duravam décadas antes de serem judicializados, sem que nada de concreto se produzisse. Há poucas dúvidas, quando se parte da empiria, de que o processo estrutural é, enquanto instituto jurídico, propenso a um retorno social positivo. A proposta deste artigo é, pela referência aos casos, buscar identificar estratégias que funcionam, com especial atenção para o papel do Supremo Tribunal Federal.

Observação final: como disse Jeff Immelt, ex-CEO da GE, “todo trabalho parece fácil quando você não é quem o está fazendo, porque os desafios de quem está na arena são invisíveis para quem está na plateia”. Este artigo não deve ser lido como a visão de alguém externo, que pretende “ensinar o trabalho” ao Supremo Tribunal Federal. Pelo contrário, os casos são aqui abordados, no elogio ou na crítica, como oportunidades de aprendizado futuro e com a consciência de que há muitos fatores invisíveis para quem não está na arena.

2. Esclarecimento conceitual: o caráter cíclico do processo estrutural

Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados⁵ decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas

⁵Essa expressão faz parte do esquema conceitual desenvolvido em VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos.

removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente⁶.

Processos estruturais, por sua vez, são aqueles que buscam resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Esse plano pode não ser um documento único, mas sim um conjunto de decisões, acordos e medidas que vão se somando, progressivamente.

Especificamente no caso do Supremo Tribunal Federal, os processos estruturais têm se apresentado precipuamente na forma de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs). Desde a ADPF 347, relativa ao litígio das condições prisionais, até os dias atuais, há diversas ações com esse perfil. O Supremo, contudo, já tratou estruturalmente *habeas corpus* coletivos, nos casos dos pais e mães de incapazes privados de liberdade, temas de Repercussão Geral, como é o caso do tema 1.234, ainda em andamento, e definiu, no tema 698, que a atuação estrutural do Judiciário é preferencial a outras formas de intervenção em políticas públicas.

Independentemente do procedimento adotado, a realização de reforma estrutural pela via jurisdicional pode ser subdividida em ciclos, com suas etapas específicas:

1º Ciclo: caracterização do litígio:

a) Identificação das características do conflito e suas causas;

⁶ Ver VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2024. Ver também VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024; DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024; OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013/78228>. Acesso em: 8 jul. 2024; ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2022; ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

- b) identificação dos atores relevantes para o tratamento do litígio, inclusive os gestores da instituição que se pretende transformar, terceiros interessados e sociedade impactada;
- c) estabelecimento de métodos de diálogo entre o legitimado coletivo que pretende promover a reforma institucional e os sujeitos mencionados anteriormente;
- d) elaboração do diagrama do perfil do litígio coletivo, definindo quais são os grupos mais afetados e que devem ser priorizados, relativamente a outros, mais periféricos.

2º Ciclo: definição de uma estratégia de condução da reforma:

- a) atuação mediante técnicas extraprocessuais, por exemplo, na condução de um inquérito civil, com maior flexibilidade, mas menor imperatividade; ou
- b) atuação mediante técnicas processuais, com ajuizamento de ação, que atribuem maior imperatividade, mas com menor flexibilidade.

3º Ciclo: elaboração de um plano de reestruturação da instituição:

- a) Em cooperação com os agentes responsáveis pela estrutura, com a sociedade impactada pela sua atividade e com o juiz, se for o caso, firmar um plano que oriente as metas futuras;
- b) o plano deve definir metas de curto, médio e longo prazo, indicadores para a verificação do seu alcance e sujeitos responsáveis, da forma mais clara e objetiva possível. Deve também definir sanções, justificativas aceitáveis para o descumprimento e eventos que podem ensejar a repactuação.

4º Ciclo: implementação do plano:

- a) Acompanhamento das medidas de reestruturação, com a análise dos indicadores de metas, verificando-se de que forma o plano impacta sobre a realidade;
- b) colheita de elementos técnicos que permitam identificar as falhas do plano e as metas que se mostram não correspondentes com a realidade;
- c) adoção de estratégias de diálogo periódico com a sociedade impactada, para recolher *feedbacks* sobre a sua percepção acerca da mudança do comportamento institucional.

5º Ciclo: reelaboração do plano ou encerramento do caso:

- a) Se os dados da implementação do plano demonstrarem que o problema foi resolvido ou, pelo menos, foram alcançadas as metas inicialmente determinadas, encerra-se a atividade jurisdicional ou ministerial;
- b) se os dados indicarem a necessidade de revisão do plano, deve-se reiniciar o trabalho, a partir do primeiro ciclo, com a redefinição das características do litígio, agora alteradas pela implementação do plano original, redefinição de estratégia, elaboração de um plano modificado, nova implementação e novo monitoramento.

Conceber o processo estrutural dessa forma cíclica é útil para refletir sobre as potencialidades e os limites da atuação do Supremo Tribunal Federal.

3. Por quê? O Supremo Tribunal Federal deveria dedicar-se ao processo estrutural?

É inevitável o questionamento acerca da conveniência do envolvimento do Supremo Tribunal Federal em processos estruturais⁷. O aspecto positivo é a autoridade do Supremo Tribunal Federal. Na condição de mais alta corte do país, o STF consegue mobilizar gestores institucionais de maior hierarquia e fazer com que sejam implementadas medidas com brevidade e efetividade. Do mesmo modo, a restrição das vias recursais disponíveis contra as decisões tomadas no processo, ainda que pelo relator, atribui um forte caráter de definitividade ao que é estabelecido, o que contribui para a segurança e a efetividade das providências estabelecidas.

Há um preço a pagar por esse ganho. Em primeiro lugar, o STF, como qualquer esfera de autoridade, tende a ser um ambiente não muito propício para o diálogo⁸. As vozes divergentes tendem a não se apresentar ou a se conformar às

⁷ Essa questão foi longamente debatida em VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. p. 107-156. Sobre o quanto essa discussão é superestimada, dado que um percentual ínfimo de temas pertinentes a políticas públicas está judicializado, ver KOMESAR, Neil K. A job for the judges: the judiciary and the Constitution in a massive and complex society. *Michigan Law Review*, v. 86, n. 4, p. 657-721, Feb. 1988. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol86/iss4/2/>. Acesso em: 8 jul. 2024. Ver também KOMESAR, Neil K. **Imperfect alternatives**: choosing institutions in law, economics, and public policy. Chicago: University of Chicago Press, c1994.

⁸ Ver, sobre ambiente dialógico, YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, v. 25, p. 244-260, 1977-1978. Disponível em: <https://heinonline>.

opiniões majoritárias, sobretudo se estas forem compartilhadas por interlocutores importantes na discussão⁹. Esse viés de conformidade pode fazer com que soluções incompletas, apressadas ou mesmo inapropriadas ganhem força, no afã de demonstrar avanços. De modo similar, a publicidade que incide sobre os casos que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que contribua para a ampliação do controle social sobre o processo, pode aumentar o receio de assunção de obrigações pelas partes, bem como aumentar a pressão sobre o Tribunal para mostrar algum resultado, fomentando decisões precipitadas. O desenvolvimento de soluções estruturais reclama ambientes dialogais mais horizontais e igualitários, para permitir o desenvolvimento do diálogo e a busca de soluções experimentalistas¹⁰ – o oposto, portanto, das condições que estão disponíveis em uma corte suprema.

Outra dificuldade se relaciona à produção de prova, não apenas perante o STF, mas nas ações de competência originária em geral. Os tribunais não são organizados para a produção de provas em tempo e de modo razoável, o que acarreta demora na tramitação e insuficiência de informação. Isso tende a reduzir o espectro de dados disponíveis para a tomada de decisão, fazendo com que aspectos do litígio sejam ignorados.

Em terceiro lugar, a fiscalização da implementação das medidas pelo Supremo Tribunal Federal também é ambígua em termos de efetividade. Ao mesmo tempo em que a Corte tem mais poder para cobrar as providências necessárias para que a solução dos casos avance, é preciso ponderar a falta de disponibilidade pessoal dos

org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/uclalr25&id=259&men_tab=srchresults. Acesso em: 8 jul. 2024; STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, v. 79, n. 5, p. 1370, 1991. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2119&context=faculty_scholarship. Acesso em: 8 jul. 2024; BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 1, n. 1, p. 161-188, jan./jun. 2015.

⁹ Esse fenômeno, denominado viés de conformidade (*conformity bias*) já foi identificado empiricamente. Ver DE CREMER, David (ed.). **Psychological perspectives on ethical behavior and decision making**. Charlotte, NC: Information Age Publishing, c2009; FORSYTH, Donelson R. **Group dynamics**. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage Learning, c2010. A referência mais conhecida e mais polêmica sobre obediência a autoridade é MILGRAM, Stanley. **Obedience to authority: an experimental view**. New York: Harper & Row, c1974.

¹⁰ Ver SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 8 jul. 2024; FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 113. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/39322/R%20-%20D%20-%20MARCELLA%20PEREIRA%20FERRARO.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 8 jul. 2024; PUGA, Mariela Gladys. ¿A dónde va la Corte en las causas Vertbisky y Riachuelo? “Ni uñas ni dientes”: intervenciones experimentalistas. **Revista del Colegio de Abogados de La Plata**, v. 50, n. 69, p. 151-166, 2008.

ministros para a condução de processos dessa complexidade. Processos judiciais estruturais exigem a presença e a condução direta do magistrado, não raro, em reuniões de reuniões e audiências, para dar o direcionamento das deliberações e, de fato, afastar as cargas de inércia¹¹ que vinham causando o litígio. Ainda que esse papel seja delegado a um juiz instrutor, a falta de contato pessoal do ministro com a causa dificultará que a questão se desenrole de maneira produtiva.

Entre ônus e bônus, a conclusão parece favorecer a condução estrutural de casos pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente em situações em que, primeiro, isso seja inevitável, ou seja a competência para julgamento da causa já esteja fixada na Corte e a alternativa seja entre fazer a condução estrutural ou a condução tradicional. É o caso dos *Habeas Corpus* coletivos 143.641, rel. Min. Ricardo Lewandowski e 165.704, rel. Min. Gilmar Mendes. Uma vez que a Corte tomou a decisão em um litígio de características estruturais e cuja reforma estrutural envolve, em considerável medida, atividades do próprio Poder Judiciário, parece fazer sentido que o Supremo Tribunal Federal prossiga com a sua implementação.

Por outro lado, nos casos de ADPFs, a situação merece um pouco mais de cuidado. A hipótese de cabimento da ADPF é aberta em termos interpretativos e ela vem sendo lida de modo mais ou menos alargado pelo Tribunal, em diferentes casos. Com a ampliação dos estudos acadêmicos e da produção literária, no país, sobre o processo estrutural, será progressivamente mais comum que sejam propostas ADPFs com pedidos dessa natureza. O Tribunal, então, deveria selecionar as batalhas que valem a pena lutar. Processos estruturais duram anos e só se resolvem bem com empenho e mobilização de equipes. A capacidade operacional do Supremo Tribunal, pressionado por diversos outros casos de grande impacto, será insuficiente para lidar com conflitos estruturais de toda ordem, que assolam o país.

Como critério, propõe-se que o Tribunal deveria admitir ADPFs estruturais apenas nos casos em que haja evidências de que as instâncias ordinárias terão poucas possibilidades de obter resultados efetivos, dadas as circunstâncias em tela. Por exemplo, nas ADPFs 709, rel. Min. Luís Roberto Barroso, e 742, rel. Min. Edson Fachin, a hostilidade do governo federal às medidas de prevenção da covid-19 em geral e aos grupos minoritários, em particular, naquele momento, constituem uma evidência bastante palpável de que nenhum juiz teria chances de ser mais

¹¹ Sobre o problema da inércia, ver BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. 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, 2014.

bem-sucedido do que o Supremo Tribunal Federal o foi. Ainda que os povos indígenas e quilombolas tenham sido muito afetados pela pandemia de covid-19, o contexto específico do caso sugere a conclusão de que a melhor chance que essas demandas tinham era o Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, a ADPF 347, originalmente relatada pelo Min. Marco Aurélio, conta uma história um pouco diferente. Por mais que as condições carcerárias do país sejam nacionalmente ruins, parece haver mais indiferença do que resistência à sua melhoria. Além disso, as unidades prisionais são predominantemente estaduais, geridas, portanto, com peculiaridades locais, por 27 governadores. Se todos os estados são problemáticos, certamente serão problemáticos de diferentes formas. Conduzir nacionalmente um plano para a melhoria de condições prisionais será uma tarefa desafiadora para o Supremo Tribunal Federal. Assim, talvez fosse melhor que o Tribunal enfocasse apenas a atuação da União na questão, deixando para o Judiciário local as demandas relativas aos entes estaduais.

Da mesma forma, a ADPF 976, rel. Min. Alexandre de Moraes, que pretende tratar nacionalmente o litígio relativo às condições da população em situação de rua, provavelmente enfrentará obstáculos ainda maiores, dado que a gestão dessa questão é predominantemente municipal, havendo muito pouco a cargo da União e dos estados. Mesmo que o Supremo Tribunal Federal agora conte com o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC)¹², tão oportunamente criado pela Res. 790/20, assinada pela então Presidente Rosa Weber, esse problema é de tal forma complexo e variado nos diferentes municípios que o Tribunal provavelmente terá que se esforçar imensamente para fazê-lo avançar.

E o que se indaga é se esse esforço seria necessário, uma vez que o Ministério Público e as Defensorias Públicas locais poderiam, com maior conhecimento das peculiaridades e das dificuldades em endereçar o problema dessa população, propor ações civis públicas mais específicas. Quando se lê a petição inicial da ADPF 976, é difícil encontrar ali razões que indiquem que o tratamento centralizado do litígio e, mais ainda, centralizado no Supremo Tribunal Federal será benéfico para a sua solução.

Em síntese, a regra prática que se poderia extrair dessa análise é: considerando as dificuldades inerentes de uma Suprema Corte e a demanda de causas difíceis com as quais se confronta o Supremo Tribunal Federal, ele deveria dedicar-se a processos

¹² O nome original da unidade era Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec).

estruturais em que: 1) a causa seja inerentemente vinculada a suas competências, como é o caso de ações originárias por conflitos federativos, questões que dizem respeito ao próprio Poder Judiciário, entre outros; ou 2) quando houver indicativos claros de boas razões para sua atuação, como a demonstrada ou presumível resistência dos *stakeholders* necessários para a solução do conflito; ou 3) se houver necessidade de intervenção centralizada e nacional, que provavelmente não seria eficiente se feita pelas instâncias inferiores.

O que subjaz a esse raciocínio é a necessidade de intervenção de um *power-broker*¹³ mais forte do que a jurisdição ordinária poderia fornecer. Conquanto o processo estrutural preze sempre pelo consenso, quando há resistência, a mobilização dos agentes necessários à reforma sistêmica exige maior autoridade. Fora desses casos, o Supremo Tribunal Federal provavelmente deveria deixar para as instâncias ordinárias o processamento das causas estruturais, em forma de ação civil pública, não de ADPF. O Supremo deve intervir, portanto, porque o perfil de alguns litígios estruturais assim o exige.

4. Quando? Quais casos são propícios para a atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal?

O critério acima delineado explica as razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal deve agir estruturalmente. Em palavras simples, porque, em alguns casos, ele será a única alternativa eficiente. Esses casos são ditados pela necessidade de maior autoridade ou pela inevitabilidade de que os casos sejam tratados na Corte. Há possibilidade de aprofundar esse debate indagando quando, exatamente, essas condições provavelmente estarão presentes, isto é, quais espécies – e não mais gêneros – de casos seriam mais apropriados ao processo estrutural na Suprema Corte. A tipologia, aqui, parte dos casos que estão sendo tramitados no Supremo Tribunal Federal e de suas características.

¹³ DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979.

4.1 Litígios estruturais territorialmente variados

Conforme adiantado no tópico anterior, a ADPF 347 contém indicativos de que não seria um bom caso para a atuação estrutural do Supremo porque o problema das más condições carcerárias é variado nos diferentes estados da Federação. A regra aqui seria que o Supremo não deve se envolver quando o litígio esteja territorialmente dissipado pelo país e haja peculiaridades locais que contraindiquem tratamento uniforme. Nesses casos, a precedência deveria ser para processos igualmente locais¹⁴.

À ADPF 976, relativa à população em situação de rua, são extensíveis essas mesmas ponderações, com ainda maior intensidade. O próprio Tribunal parece ter percebido essa limitação. Embora a decisão da medida cautelar tenha determinado a citação de todos os estados e municípios do país, o relator acabou refluindo nesse aspecto e limitando a integração aos autos apenas às capitais. Já será difícil gerenciar esse processo, com mais de cinquenta réus, em situações materialmente diversas. Seria impossível imaginar um processo com mais de cinco mil réus.

¹⁴ Em realidade, as referências internacionais quanto à intervenção judicial para a melhoria sistêmica de condições carcerárias não são alvissareiras para o destino da ADPF 347 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 8 jul. 2024), nem para uma eventual ação local que pretendesse uma intervenção de magnitude similar. Os Estados Unidos, país que tem perfil territorial e carcerário similar ao do Brasil, embora seja bastante mais rico, não conseguiu solucionar os casos de más condições carcerárias que chegaram ao Judiciário. Desde o fim da década de 1970, com *Hutto v. Finney* (ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Hutto v. Finney*: n. 76-1660, June 23, 1978. **U.S. Supreme Court**, v. 437, p. 678. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 9 jul. 2024.) e *Costello v. Wainwright* (ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Costello v. Wainwright*: n. 76-5920, Mar. 21, 1977. **U.S. Supreme Court**, v. 430, p. 325. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/430/325/>. Acesso em: 9 jul. 2024), a Suprema Corte vem proferindo decisões de reforma estrutural em prisões, sem alcançar a solução desejável para os problemas enfrentados. Ver SCHLANGER, Margo. *Plata v. Brown and realignment: jails, prisons, courts, and politics*. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 48, n. 1, p. 165-215, 2013. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1462&context=articles>. Acesso em: 8 jul. 2024. Para uma análise mais recente dos efeitos das decisões de redução da população carcerária na Califórnia, ver PETERSILIA, Joan; CULLEN, Francis T. *Liberal but not stupid: meeting the promise of downsizing prisons*. **Stanford Journal of Criminal Law and Policy**, v. 2, n. 1, p. 1-43, Apr. 2015. Disponível em: https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/publication/580250/doc/slspubli/Petersilia_Liberal%20But%20Not%20Stupid_2015%20April.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024; PETERSILIA, Joan. *California prison downsizing and its impact on local criminal justice systems*. **Harvard Law & Policy Review**, v. 8, n. 2, p. 327-357, Summer 2014. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/lpr/wp-content/uploads/sites/89/2014/08/HLP208.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

4.2 Processos estruturais sem metas aferíveis

Outro caso delicado é o da ADPF 973, rel. Min. Luiz Fux, uma ação em que sete partidos políticos, provocados pela Coalizão Negra por Direitos, pedem o reconhecimento do estado de violação sistemática dos direitos fundamentais da população negra do país. Entre as medidas pleiteadas, destaca-se a elaboração e implementação, pela União, com a participação da sociedade civil, de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra.

A pretensão de tratar o problema do racismo estrutural de forma nacional e sistemática, sem um objetivo muito bem definido, não é propício para atuação estrutural. É fato que há uma situação de violação sistemática a direitos das populações minoritárias no Brasil, mas é igualmente certo que um processo judicial, ainda que conduzido pelo Supremo Tribunal Federal, não será capaz de mudar essa realidade.

Aqui se encontra um ponto importante para a pauta do “quando” atuar estruturalmente: processos amplos demais, com objetivos indefinidos e pouco passíveis de abordagem com uma métrica quantificável tendem a não gerar bons processos estruturais. Eles são propensos a decisões com elevada carga política e emocional, mas com baixa efetividade, precisamente como ocorreu com a medida cautelar da ADPF 347. Esse caso demonstrou o baixo potencial do “estado de coisas inconstitucional” para fomentar transformações sociais concretas. Ainda que diversos livros tenham sido escritos sobre a temática, bem como realizados estudos em nível de mestrado e doutorado, não há evidências de que a vida da população carcerária tenha melhorado desde 2015 e, se melhorou em algum lugar, é pouco provável que tenha sido em razão da decisão.

De modo similar, a ADPF 655 é um bom exemplo de caso no qual o Supremo Tribunal Federal não deveria se envolver e, de fato, não se envolveu. Ela pretendia a declaração de que a regressividade do sistema tributário brasileiro fere a Constituição e a determinação de elaboração de uma reforma tributária, cujo caráter não regressivo seria fiscalizado pelo Tribunal. A reestruturação de toda a legislação tributária não é um objetivo apropriado para um processo estrutural, tanto pela sua amplitude, quanto pelo caráter político das decisões implicadas. A Ministra Cármen Lúcia negou seguimento à ADPF, por ausência de legitimidade ativa. Não houve recurso e o processo foi baixado em 2020.

Em síntese, se não for possível desenhar um objetivo estrutural nacional específico, com metas, indicadores de atingimento dessas metas e cronogramas de implementação, é melhor que o litígio não seja abordado nacionalmente, mas sim em fragmentos. O Supremo Tribunal Federal terá mais sucesso se agir em processos estruturais com propósitos mais específicos e quantificáveis do que em pautas que, conquanto importantes, não podem ser formuladas em termos de objetivos processualmente gerenciáveis.

4.3 Litígios estruturais que permitem tratamento centralizado

Por outro lado, os HCs coletivos dos pais, mães e responsáveis por pessoas menores presas e as ADPFs 709 e 742 são casos com características para indicar a intervenção do Tribunal. No caso dos HCs, porque a principal deficiência identificada é do próprio Poder Judiciário, de modo que essa é uma reforma estrutural predominantemente endógena. No caso das ADPFs, porque a política indigenista e de atendimento à população quilombola é centralizada na Funai (e, presentemente, também no Ministério dos Povos Indígenas) e na Fundação Palmares, respectivamente¹⁵. Logo, uma intervenção centralizada tem mais possibilidades de mobilizar as autoridades necessárias a promover a mudança estrutural.

A experiência das ADPFs indigenistas originou a ADPF 991, proposta pela Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (APIB), com o objetivo de que fossem adotadas providências em razão de um litígio estrutural relativo à garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. De modo geral, a autora narra uma série de ações e omissões da União, que colocam os povos de recente contato em risco de genocídio. Tais questões são atinentes a atrasos nos procedimentos de demarcação, falta de repressão às invasões e mesmo fomento ao ingresso de missionários, garimpeiros, madeireiros e outros ocupantes ilegais que buscam explorar ilicitamente o território ou desrespeitar a autodeterminação dos povos. Mais uma vez, a condição “quando” aqui proposta está suprida: o Supremo Tribunal Federal atua quando há uma questão sensível que é gerida de modo centralizado.

¹⁵ Sobre o tema, ver VITORELLI, Edilson. *Estatuto do índio*: Lei 6.001/1973. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018, e VITORELLI, Edilson. *Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas*: Lei 12.288/2010 e Decreto 4.887/2003. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

Observe-se que todos os casos acima compartilham uma característica: os litígios envolvem grupos minoritários, quais sejam, presos, população em situação de rua, indígenas e quilombolas. O envolvimento desses grupos é um importante indicador para a atuação do Poder Judiciário, dado o estado de destituição de direitos e de posição política ou social que lhes permita interferir na condução da política majoritária¹⁶. Contudo, intervenção judicial não implica, necessariamente, intervenção do Supremo Tribunal Federal. Nos casos em que as características do litígio são centrífugas¹⁷, os grupos vulneráveis provavelmente estariam mais bem atendidos por ações que deem conta das peculiaridades locais.

4.4 Reformas estruturais endógenas ao Poder Judiciário

Na linha das reformas estruturais endógenas, inauguradas pelos HCs coletivos antes referidos, está também a ADPF 828, rel. Min. Luís Roberto Barroso, na qual foi determinada a criação, em todos os tribunais de justiça e regionais federais do país, de comissões de soluções fundiárias, com o propósito de “mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r) estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida”.

Como se percebe, as comissões atuam justamente no aspecto estrutural do litígio coletivo possessório, que é a busca de uma solução para a realocação das pessoas vulneráveis nele envolvidas. Posteriormente, a criação das comissões foi também definida pela Resolução 510/23 do CNJ. A partir disso, o CNJ passou a desenvolver uma pauta nacional de atuação nos conflitos possessórios, com a formação de uma rede de magistrados responsáveis pelas comissões, que compartilham experiências e informações de maneira informal, em grupos de mensagens, e adotam posturas proativas diante dos casos apresentados.

¹⁶ ELY, John Hart. **Democracy and distrust**: a theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1981; POSNER, Richard. Democracy and distrust revisited. *Virginia Law Review*, v. 77, p. 641-651, 1991. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2890&context=journal_articles. Acesso em: 8 jul. 2024.

¹⁷ O conceito de litígio irradiado centrífugo foi trabalhado em VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. p. 41-132 e, depois, em VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática, em relação aos litígios estruturais.

Quando as necessidades de reforma estrutural podem ser atendidas por medidas endógenas ao Poder Judiciário, a atuação do Supremo Tribunal Federal tem grande potencial de efetividade.

4.5 Reformas estruturais e a pauta ambiental

A questão ambiental também foi objeto de algumas ADPFs com pedidos estruturais, mas nem todas elas têm as mesmas características. Em 2020, o partido Rede Sustentabilidade propôs a ADPF 743, com o propósito de questionar a conduta do governo federal, de governos estaduais, do Distrito Federal e dos governos municipais no tratamento da questão ambiental do país, sobretudo no Pantanal e na Amazônia. A pretensão era a declaração de um estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental brasileira, em razão de um quadro de “violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas” e de “omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção”. Em conexão com essa ação foram reunidas também as ADPFs 746 e 857, de temática similar¹⁸.

Em março de 2024, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, não reconheceu o estado de coisas inconstitucional e julgou parcialmente procedentes os pedidos para determinar que o governo federal apresente um plano de prevenção e combate

¹⁸ A ADPF 760 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778063881>. Acesso em: 8 jul. 2024) e a ADO 54 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 54/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347447949&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024), relatadas pela Min. Cármen Lúcia, tratam de matéria bastante similar, mas elas não foram reunidas por conexão. Nelas a linha geral de formação da maioria a mesma (Já existe acórdão publicado). No seu voto, a relatora reitera a incapacidade da União de realizar a prevenção dos ilícitos ambientais de forma apropriada. Em consequência disso, determinou que a União, os órgãos e as entidades federais competentes apresentem ao STF, em até 60 dias, um plano específico com medidas a serem adotadas para a retomada de atividades de controle da fiscalização ambiental e combate de crimes no ecossistema, resguardando os direitos dos povos indígenas. O plano deverá conter cronograma com metas, objetivos, prazos, monitoramento, dotação orçamentária e demais informações pertinentes.

O plano também deveria definir metas e indicadores de redução do desmatamento, de forma contínua e progressiva, até que sejam alcançados os parâmetros definidos no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental. Em outra vertente, o plano definirá mecanismos de fortalecimento dos órgãos ambientais federais, tais como o IBAMA, o ICMBio e a Funai. A Ministra ainda aponta, na linha de tema já abordado, a importância da transparência das medidas incluídas no plano, determinando a criação de um site para a exibição mensal de “relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal”.

aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, um plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO) e uma complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com a adoção de medidas sugeridas pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência. Estas incluem o processamento das informações prestadas ao Cadastro Ambiental Rural e a integração dos sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções. Foi definido que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, centralizará as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes do caso¹⁹.

Esse caso ilustra que a intervenção do Supremo Tribunal Federal tende a ser mais efetiva, em matéria ambiental, quando for possível identificar medidas específicas e centralizadas que possam destravar a pauta de reforma estrutural, tais como a liberação de recursos de fundos não efetivamente aplicados, a alocação de rubricas orçamentárias, o fortalecimento de órgãos públicos ambientais federais (conquanto essa meta precise ser apropriadamente ponderada, dado que “fortalecimento” é um termo impreciso) e a criação de mecanismos de transparência e divulgação da informação.

Percebe-se também um diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, tal como ocorreu na ADPF 828. Lá, o Conselho atuou para regulamentar a criação e o funcionamento das comissões de soluções fundiárias, enquanto nesse caso ele atua como delegatário do próprio Supremo Tribunal, para realizar a análise da adequação do plano de preservação ambiental e fiscalizar a sua implementação.

4.6 Quando atuar: síntese de indicadores

A imagem que se extrai dessa análise casuística permite concluir a pauta de quando o Tribunal deve agir estruturalmente da seguinte forma: o Supremo Tribunal Federal terá boas probabilidades de obter resultados sociais significativos quando se envolver em litígios estruturais que, cumulativamente: 1) exijam

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778063881>. Acesso em: 8 jul. 2024.

providências de uma ou algumas poucas autoridades centrais, que têm condições de interferir decisivamente sobre os rumos do litígio; 2) houver necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, por exemplo, porque envolvem grupos minoritários ou vulneráveis ou porque, historicamente, as intervenções jurisdicionais locais já foram tentadas e não foram bem-sucedidas; 3) houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas; e 4) for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores de atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação, de modo a levar a crer que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se desenvolver em tempo razoavelmente reduzido (que, claro, nunca será pequeno, dada a complexidade do litígio) e com baixo grau de litigiosidade.

Se, por oposição às características anteriores, o litígio exija, para sua resolução, providências de muitos agentes locais, em situações empiricamente diversificadas, que ainda não foram tentadas, por exemplo, em ações civis públicas, ou em que as medidas necessárias para endereçar o litígio sejam de tal forma complexas e indefinidas que se torne muito difícil mensurar se e quando o processo deve ser extinto, o caso deveria ser deixado para os juízos locais, em providências pontuais e aderentes às especificidades daquela parcela do litígio.

Em litígios que não envolvam as quatro condições acima, o Supremo Tribunal Federal enfrentará dificuldades para produzir transformações concretas, por melhores que sejam as suas intenções e maiores que sejam os seus esforços. Um exemplo que denota essa questão é a ADPF 635, conduzida de forma estrutural, pelo Min. Fachin. Ela satisfaz as três primeiras condições, mas não satisfaz a quarta. A redução da violência policial nas comunidades do Rio de Janeiro é de complexidade imensurável, envolvendo uma série de variantes fáticas difíceis de diagnosticar, abordar e avaliar os resultados. Mesmo que haja redução da violência, seria necessário manter um acompanhamento de longo prazo, para assegurar que os ganhos não sejam transitórios, em razão de uma mudança no contexto fático.

Alguns eventos do processo ilustram esse diagnóstico. O Supremo Tribunal Federal determinou ao estado do Rio de Janeiro a elaboração, no prazo de noventa dias, de um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contivesse medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Determinou também que fosse criado um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça. O plano foi elaborado, e editado o Decreto estadual 48.002/2022. No

entanto, os partidos políticos autores, assim como diversos *amici curiae*, opuseram-se à homologação do plano apresentado, o que iniciou o contraditório sobre o seu conteúdo. O Min. Fachin, então, determinou que o estado ouvisse os demais órgãos do sistema de justiça e, após, realizasse audiência pública para discutir o plano.

O contraditório sobre o plano mostrou-se delicado e foram realizadas audiências, no próprio Supremo Tribunal Federal, para permitir o desenvolvimento do debate. Em março de 2023, o caso foi encaminhado para o recém-criado Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, já mencionado, a fim de que, em conjunto com as partes que indicasse, seguisse com a audiência. Outras entidades foram admitidas como *amici curiae*, ao longo do ano, elevando o total de intervenientes para 33 no início de 2024, sem contar autores, réus, Ministério Público e Defensoria Pública, de modo que essas audiências contemplam, aproximadamente, 40 sujeitos processuais distintos, com posições e prioridades quanto ao tema não inteiramente coincidentes.

Os resultados das várias audiências são ambíguos. De um lado, foram elaborados acordos parciais, que permitiram que se estabelecesse uma pauta para o Plano de Redução de Letalidades. Contudo, o Estado do Rio de Janeiro resistiu à definição de um cronograma para a sua implementação. Também houve diversas controvérsias acerca do conteúdo das metas e dos indicadores que seriam incorporados ao plano.

Além disso, as resistências do estado fizeram com que os avanços concretos decorram mais de decisões do que de consensos. É o caso da instalação de câmeras corporais nas fardas dos policiais, determinada em meados de 2023. Para as questões de mérito do plano, foi definido que seria nomeado perito. É provável que a solução pericial, se ela for efetivamente realizada, também não seja efetiva. A experiência de casos complexos e litigiosos mostra que a solução pericial tende a derivar para uma “guerra de laudos”, retornando para o juiz a tarefa de selecionar, sem ter conhecimento técnico, qual das opiniões científicas pretende adotar²⁰.

O problema dessa ADPF não é nem a falta de técnica de condução, que é exemplar, nem a importância do objeto, que é inegável. O problema está no próprio recorte que a inicial faz do litígio. Violência policial é uma questão controversa,

²⁰Esse problema foi abordado em VITORELLI, Edilson. Da educação científica ao consultor técnico pericial: respostas práticas para o problema da análise da perícia pelo juiz. *Revista de Processo*, v. 48, n. 339, p. 39-71, maio 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/121225095/DA_EDUCA%C3%87%C3%83O_CIENT%C3%8DFICA_AO_CONSULTOR_T%C3%89CNICO_PERICIAL_RESPOSTAS_PR%C3%81TICAS_PARA_O_PROBLEMA_DA_AN%C3%81LISE_DA_PER%C3%8DCIA_PEL_O_JUIZ. Acesso em: 8 jul. 2024.

multifacetada e multifatorial. A letalidade das operações é uma consequência do contexto de violência institucional e criminal, no Rio de Janeiro. Afetar a sua resolução ao Supremo Tribunal Federal tem a vantagem de contribuir para reduzir as resistências do estado à temática, as quais estão evidenciadas até no seu comportamento processual. Mas também tem o defeito de deslocar o conflito para um tribunal que não está à disposição para cuidar apenas desse assunto, que não tem familiaridade ou *expertise* na temática (embora possa, é claro, desenvolvê-la) e que terá dificuldades para lidar com as peculiaridades das questões que desembocam no macroproblema que é a letalidade. Até a localização geográfica do Supremo Tribunal Federal dificulta a condução do processo, com diversos sujeitos participando das audiências por videoconferência²¹.

A definição das metas e dos indicadores para um caso como esse também é difícil. Há algum nível de letalidade que será considerado aceitável? Somar o número de mortes em um período, sem investigar circunstâncias qualitativas da sua ocorrência, seria apropriado? Em que medida os elementos do plano serão, de fato, encampados pelos policiais que estão na linha de frente? Como reagirão ao plano os grupos criminosos? O próprio nível de litigiosidade quanto ao plano apresentado pelo estado, com impugnação por parte do autor e de *amici curiae*, bem como a necessidade de nomeação de perito, denotam que talvez todas essas questões precisariam ser construídas a partir de diagnósticos mais amplos, que não apenas do número de mortes decorrentes de incursões nas comunidades.

A questão é que o Supremo Tribunal Federal talvez não possa se dedicar a esse caso pelo tempo que seria necessário para que todos esses aspectos fossem amadurecidos. O Tribunal, como relatado, decide as questões mais centrais, dada a postura litigante do réu. Em cenários como esse, a literatura prevê que o demandado, quando não puder mais resistir às ordens, tentará encontrar meios de cumprir a decisão apenas formalmente, sem verdadeiro engajamento na solução do litígio²². Também é possível que, com o passar do tempo, outros subgrupos sociais, que estão fora do

²¹ Uma observação estritamente prática: audiências virtuais são inapropriadas para solução de problemas complexos. Elas dificultam os debates paralelos, constringem as manifestações dos partícipes pelo receio de serem gravados e impedem a criação de relações de confiança entre as pessoas encarregadas de representar as instituições. Tendo participado das negociações daquele que é, até agora, o maior acordo judicial da América Latina e o quarto maior do mundo, que é o acordo global de Brumadinho, este autor é testemunha de que as audiências virtuais podem ser apropriadas para expor informações, mas são imprestáveis para permitir negociações de casos complexos, bem como a redação dos textos de acordos que decorram dos entendimentos.

²² MARGULIES, Peter. The new class action jurisprudence and public interest law. *New York University Review of Law and Social Change*, v. 25, n. 4, p. 487-538, 1999. Disponível em: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2017/12/Peter-Margulies_RLSC_25.4.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

holofote da demanda estrutural, acabem sendo prejudicados. Mesmo que pareçam positivas, no curto prazo, as decisões podem ocultar em si potencial para causar prejuízos a outras pessoas, inicialmente não consideradas, que ficarão em situação tão ruim quanto aquelas que se beneficiaram com o ajuizamento da ação.

Toda a litigiosidade em torno do plano de redução da letalidade fez com que, até o início de 2024, ele não tivesse sido homologado, e que isso atraísse para o Supremo Tribunal Federal a crítica de ser parte do problema. Em novembro de 2021, o Instituto Fogo Cruzado publicou um texto no Portal Jota intitulado “Morosidade do STF coloca vida de crianças em risco”²³. É evidente, pela simples leitura do andamento processual do caso, que não há morosidade. Pelo contrário, a sucessão de movimentos processuais tem intervalos de poucos dias. O que há é uma grande litigiosidade, cuja única “solução” seria a ampla adoção de decisões impositivas, o que é o contrário do que pretende uma reforma estrutural. No entanto, esse tipo de manifestação denota o revés institucional que pode incidir sobre o Poder Judiciário quando ele se envolve, ainda que com empenho e boa-fé, em um conflito amplo e complexo, que acaba não tendo solução adequada, do ponto de vista da sociedade. O grupo impactado pelo litígio será sempre pouco sensível a nuances e justificativas, ainda que válidas. A ele interessa apenas o resultado.

Essa análise não deve ser lida como uma crítica à ADPF 635, nem à sua condução. Ela é apenas uma ponderação em relação à pergunta “quando?”. Quando a questão social enfocada pela ação envolve providências multifacetadas, a cargo de diversos atores públicos e privados, com perspectiva de necessidade de acompanhamento por muitos anos e com dificuldade de definição de objetivos claros e aferíveis, a intervenção jurisdicional terá pouco potencial para acarretar resultados sociais significativos e, acima de tudo, duradouros. Há avanços produzidos pela ADPF 635, em termos de diagnósticos e de articulação social em torno do problema. Porém, embora tenha havido redução da letalidade nos últimos anos²⁴, é difícil afirmar se ela pode ser atribuída à existência da ação.

²³ ADPF 635: morosidade do STF coloca vida de crianças em risco. Jota, São Paulo, 22 de nov. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adpf-635-morosidade-do-stf-coloca-vida-de-criancas-em-risco-22112021?non-beta=1>. Acesso em: 18 mar. 2024.

²⁴ Segundo o Instituto de Segurança Pública, a letalidade do ano de 2023 foi a menor da série história, iniciada em 1991, representando redução de 5% em relação ao ano anterior. Ver: RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública. **ISP Instituto de Segurança Pública**, [2024]. Página inicial. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/node/735#:~:text=Principais%20indicadores%3A,da%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica%2C%20em%201991>. Acesso em: 18 mar. 2024.

5. Como? Quais as técnicas processuais adequadas para a condução de ações estruturais no Supremo Tribunal Federal?

5.1 Institucionalização do processo estrutural

O Supremo Tribunal Federal avançou de modo expressivo, em pouco tempo, na condução das ADPFs com técnicas estruturais. O mais notório fruto desse avanço é a implementação, por intermédio da Resolução 790/22, no âmbito da presidência, do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC), atualmente denominado Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC). A criação do núcleo permite o recrutamento de pessoas especializadas e o desenvolvimento de uma memória institucional que possa auxiliar se houver mudança de relatoria e servir de repositório de boas práticas, a serem aplicadas em casos distintos. Em março de 2024, o NUPEC contava com quatro especialistas – três com título de doutor e uma doutoranda – e monitorava três ADPFs: 635, antes referida, de relatoria do Min. Fachin, e duas relatadas pelo Min. Barroso, de números 347 (caso dos presídios) e 709 (caso da saúde indígena).

Órgãos desse tipo também podem prover diversos apoios ao magistrado condutor do feito, tais como contribuir para a organização das audiências, conduzir sessões extrajudiciais (sem a presença do juiz) de avanço das discussões, elaborar e implementar medidas de transparência da informação, organizar providências de diálogo com os subgrupos impactados ou com especialistas, realizar inspeções locais, quando essa medida for adequada, entre outras.

Nessa mesma linha de providências, diversos outros tribunais nacionais criaram órgãos para o apoio institucional aos processos estruturais. O Tribunal Regional Federal da 6ª Região, por exemplo, conta com uma Coordenadoria Adjunta de Demandas Estruturais e Projetos Especiais, e a 4ª Região tem uma comissão com o mesmo propósito. Essas iniciativas agregam-se à nova concepção de inércia jurisdicional, implementada pela Resolução 349/2020, do Conselho Nacional de Justiça, que criou o Centro Nacional de Inteligência e regulamentou os Centros Locais de Inteligência em todos os tribunais do país. Se antes o Judiciário era prisioneiro da demanda que se apresentava processo a processo, agora ele se impõe o desafio de pensar, de modo agregado e estratégico, os conflitos que originam esses processos.

5.2 Cooperação judiciária nacional em rede

Talvez o mais interessante horizonte, em termos de técnica processual, que pode ser particularmente bem explorado pelo Supremo Tribunal Federal, dada a sua posição central no sistema de justiça, é a cooperação judiciária, na forma dos arts. 67-69 do CPC e da Resolução 350/2020, do CNJ. Se o Supremo decidir, de fato, investir-se de atuação que tenha reflexos em todo o território nacional, não há necessidade de que ele se envolva, pessoalmente, em toda a implementação. Essas atividades podem ser delegadas aos tribunais e juízos locais, por cooperação, encarregando-se o STF apenas do macro-gerenciamiento do caso.

Essa é uma possibilidade, por exemplo, para a ADPF 976, relativa à população em situação de rua. Como essa intervenção depende de todos os entes federados e, particularmente, dos municípios, o Supremo Tribunal Federal poderia encarregar-se apenas da União e da coordenação geral de um plano nacional, delegando aos tribunais de justiça a tarefa de lidar com os estados e municípios. Os tribunais, por sua vez, também poderiam subdelegar essa atividade aos juízos de primeiro grau, quando as peculiaridades locais assim o indicarem. Por exemplo, caso se trate de um estado com muitos municípios ou com localidades com distintos problemas, nem mesmo o tribunal de justiça poderá ser o foro mais apropriado para lidar com tantas questões.

Essa estratégia, se aplicada à ADPF 976, permitiria a construção de uma cooperação judiciária em rede, mantendo no Supremo Tribunal Federal a visão macro e nacional da questão e deixando para os tribunais locais, que estão mais próximos da realidade, a tarefa de coordenar a negociação e a implementação de planos estaduais e municipais. Quando visto sob a ótica dessa técnica processual, o Supremo Tribunal estaria em uma posição sistêmica propícia para a implementação de uma rede nacional de reestruturação das políticas relativas à população em situação de rua. O que não parece viável é que ele cuide dos detalhes e das peculiaridades de cada local²⁵.

²⁵ Sobre cooperação, ver BAPTISTA FILHO, Sílvio Neves. **Atos concertados e a centralização de processos repetitivos**. Londrina: Thoth, 2023. Debati a ideia exposta no texto com o autor, a quem agradeço. Ver também RIBEIRO, Moacir. **Cooperação judiciária nacional: o(s) dever(es) de engajamento e a relação jurídica processual entre juízos**. Londrina: Thoth, 2022. Em geral, ver DIDIER JUNIOR, Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coord.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: JusPODIVM, 2021; CAMPOS, Maria Gabriela. **O compartilhamento de competências no processo civil: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação nacional**. Salvador: JusPODIVM, 2020; FERREIRA, Gabriela Macedo. **Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro**. Salvador: JusPODIVM, 2023.

5.3 Cooperação interinstitucional e ampliação do diálogo com entidades públicas e privadas

A realização de atividades de cooperação pode envolver também entidades públicas e privadas na produção de informações e no monitoramento das medidas estruturais. Como o litígio estrutural é, por natureza, mutável, as atividades de diagnóstico e de implementação usualmente se sobrepõem, sendo necessário produzir dados para se saber o que fazer, verificar o impacto real das medidas adotadas e, posteriormente, reorientar aquilo que se fez. Como o conflito incide sobre diversos subgrupos sociais, entidades não jurisdicionais e não estatais podem deter conhecimentos relevantes que não são trazidos aos autos pelas partes. Na ADPF 635, por exemplo, diversas informações úteis aos debates foram produzidas por entidades da sociedade civil.

A cooperação também pode derivar de instâncias de assessoramento do Judiciário, como salas de situação ou comitês de monitoramento com composição plural, incluindo partícipes da sociedade civil, órgãos técnicos e pessoas com elevado conhecimento na temática. Essa estratégia foi utilizada na ADPF 709, assim como na ação relativa à despoluição da Lagoa da Conceição, que tramita na Justiça Federal de Santa Catarina. É importante que esses órgãos sejam desenhados de forma cuidadosa, com funções, partícipes e responsabilidades bem definidas, para que possam contribuir eficientemente para o resultado do processo²⁶.

Nessa linha de providências, no tema 1.234, o Min. Gilmar Mendes determinou a implementação de uma “Comissão Especial” para funcionar como técnica autocompositiva interinstitucional, conduzida por juízes auxiliares do gabinete e por um médico, para discutir o litígio relativo à judicialização da saúde pública. De acordo com o Ministro, o papel desse método seria “deflagrar processo de diálogo interfederativo e colaborativo com a sociedade, que propicie a construção de solução autocompositiva para a questão do fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde, de modo a aprofundar o conceito constitucional de solidariedade e municiar a Federação dos mecanismos, protocolos e fluxogramas necessários para assegurar o acesso efetivo da população a direito fundamental, sem desequilíbrio

²⁶ Para uma crítica ao funcionamento da sala de situação da ADPF 709, ver 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, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VXrsPwRRbwVgWV8WhxfhV5N/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

financeiro e desprogramação orçamentaria”²⁷. Após seis audiências de conciliação, com atores públicos e privados variados, foi firmado um pré-acordo entre as partes e criou-se uma subcomissão de tecnologia da informação. Tanto a ampliação do diálogo interinstitucional quanto o modo de desenvolvimento das audiências relevam preocupação com o caráter estrutural da controvérsia²⁸.

Outra possibilidade é a cooperação com os tribunais de contas e órgãos de controladoria para a fiscalização das medidas de implementação. Primeiro, porque, não raro, há aspectos da violação estrutural que também são da competência desses órgãos, como as questões de inadequada alocação orçamentária. Segundo, porque o método de trabalho por eles utilizado é compatível com o processo estrutural. Diversos tribunais de contas realizam auditorias operacionais, definidas²⁹ como um exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade (eficácia), contribuindo para o seu aperfeiçoamento nesses aspectos. A auditoria operacional procura fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para melhoria, contribuindo também para a boa governança, *accountability* e transparência. Feitas as recomendações, a sua implementação é acompanhada pelo Tribunal, que pode, inclusive, reeditá-las para que se acomodem às mudanças já promovidas pelo gestor.³⁰ Como se percebe, o conceito de auditoria operacional se relaciona sensivelmente com o de processo estrutural.

De modo similar, tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública poderiam colaborar com as providências de monitoramento, as quais, é bom lembrar, servem também para fornecer insumos para uma revisão do plano. Em alguns casos, o monitoramento poderia ser auxiliado, ainda, por peritos nomeados, nos moldes da

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal (Decisão Monocrática). **Recurso Extraordinário 1366243/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de setembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361330313&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²⁸ O caso segue em andamento, com reuniões agendadas para abril e maio de 2024.

²⁹ Essa definição está na Norma Internacional para Auditoria Operacional ISSAI 3000, emitida pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 300**: princípios fundamentais de auditoria operacional. Viena, AT: INTOSAI, 2012. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024).

³⁰ SOUZA, Adrienne Mônica de Oliveira. **Auditorias operacionais**: controle substancial da gestão pública pelos Tribunais de Contas. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/10779/1/Adrienne.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

experiência norte-americana nos *special masters*³¹. O Min. Gilmar Mendes, no *Habeas Corpus* coletivo 165.704, em decisão de 13 de junho de 2022, designou Maria Tereza Uille Gomes como “consultora externa da Corte”, para auxiliar no desenvolvimento de metodologias de análise quantitativa e na definição de indicadores estatísticos que permitam o monitoramento do cumprimento da decisão.

O Supremo Tribunal Federal tem buscado a cooperação do Conselho Nacional de Justiça em diversas atuações de monitoramento e implementação. Na ADPF 828, em que a reforma estrutural era do próprio Judiciário, a decisão do Min. Barroso foi encampada pela Resolução 510/2023, que regulamentou o funcionamento e a operação das comissões de soluções fundiárias. Nas ADPFs 347 e 635, a análise dos planos relativos a atividades de segurança pública também conta com a colaboração do Conselho. Nas ADPFs ambientais, o monitoramento do plano será feito pelo Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário do Conselho. De modo geral, essa é uma boa estratégia, uma vez que o CNJ, por sua natureza administrativa, tem mais flexibilidade para praticar atos necessários ao bom desenvolvimento do plano, tais como reuniões técnicas, do que o próprio Supremo Tribunal Federal, que age processualmente. Por outro lado, a composição do CNJ se altera a cada dois anos e isso pode acarretar descontinuidade e mudanças de rumo de suas iniciativas, que afetariam o processo estrutural.

5.4 Cooperação por *expertise*: os magistrados consultores

Outra possibilidade interessante para ser cogitada, em termos de cooperação, para atuação em casos que envolvem especificidades locais ou variação entre localidades, é a cooperação de magistrados consultores, introduzida pela Resolução CNJ nº 499/2023, que alterou a Resolução CNJ nº 350/2020³².

³¹ Ver FREILICH, Robert H. The use of a special master in complex environmental litigation. *The Urban Lawyer*, v. 29, n. 1, p. 1-12, Winter 1997; FEINBERG, Kenneth R. Creative use of ADR: the court-appointed special settlement master. *Albany Law Review*, v. 59, n. 3, p. 881-893, 1996. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/albany59&div=31&g_sent=1&casa_token=&collection=journals. Acesso em: 8 jul. 2024; BUCKHOLZ, Robert E. *et al.* The remedial process in institutional reform litigation. *Columbia Law Review*, v. 78, n. 4, p. 828, May 1978; ARONOW, Geoffrey F. The special master in school desegregation cases: the evolution of roles in the reformation of public institutions through litigation. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, v. 7, p. 739-775, Spring 1980. Disponível em: https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=hastings_constitutional_law_quaterly. Acesso em: 8 jul. 2024; BERGER, Curtis J. Away from the court house and into the field: the odyssey of a special master. *Columbia Law Review*, v. 78, n. 4, p. 707-738, May 1978; LA PIERRE, D. Bruce. Voluntary interdistrict school desegregation in St. Louis: the special master's tale. *Wisconsin Law Review*, p. 971-1040, 1987. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/wlr1987&id=984&men_tab=srchresults. Acesso em: 8 jul. 2024.

³² A figura do magistrado consultor foi adotada, de forma pioneira, antes da Resolução 499/2023 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 499, de 10 de maio de 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj>.

Uma característica marcante da atuação judicial é o isolamento. Juízes exercem suas funções em órgãos distintos e espera-se que eles sejam, com cooperação com as partes, os protagonistas de todas as soluções para os seus processos, independentemente da sua formação, histórico de carreira, entre outros. Mesmo nos colegiados, a dinâmica *seriatim* de votação faz com que haja pouco debate efetivo e pouca construção compartilhada de conhecimento.

O problema desse modelo é que os juízes são presumidos como igualmente competentes em todos os assuntos, o que não é verdade. Até aqui, a única solução para essas situações era a “conversa de corredor”, ou seja, a troca informal de ideias entre juízes, que poderia, quem sabe, auxiliar aquele que atua em um caso complexo, com o qual tem pouca familiaridade.

A nova figura do magistrado consultor permite institucionalizar essa cooperação, autorizando que outro juiz, com maior conhecimento sobre o tema, participe formalmente do processo e desempenhe competências, a critério do consulente (art. 6º, XXI, da Res. 350/2020, do CNJ). Assim, o Supremo Tribunal Federal poderia ter magistrados que conheçam as realidades locais, auxiliando-o formalmente na condução dos casos territorialmente dispersos ou que dependam de conhecimento dessas realidades da realidade local. Os casos da população em situação de rua e todos os relacionados aos povos indígenas exemplificam, respectivamente, essas duas situações.

A figura do magistrado consultor rompe com o dogma do isolamento dos juízes e permite que, agora de modo formal, se peça e obtenha ajuda para atuar mais adequadamente em casos que demandem *expertise* específica.

5.5 Adequada definição do plano de reestruturação

Outra técnica processual fundamental para ser estabelecida em uma atuação estrutural é a boa definição do plano de reestruturação. Plano não é uma palavra mágica. Ele só funcionará se tiver metas bem definidas, indicadores passíveis de

jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024), no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. O primeiro Termo de Cooperação firmado após a resolução 499/2023 foi celebrado entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, em 19 de junho de 2023. Sua finalidade era a de que este autor colaborasse, na condição de consultor, com a condução de nove ações civis públicas relativas à ocupação de áreas de encostas no município de Olinda, em andamento nas duas varas de fazenda pública daquela comarca. A cooperação envolveu as juízas de ambas as varas, o magistrado consultor e o núcleo de cooperação do TJPE. O caso vem se desenvolvendo desde então, com a participação de todos os magistrados nas audiências e com o debate, entre eles, dos possíveis encaminhamentos. A iniciativa de propor essa cooperação partiu do desembargador Sílvio Baptista Filho, do TJPE.

aferição e responsáveis claros por todas as atividades que forem necessárias ao seu desenvolvimento. Se as metas forem indefinidas ou os indicadores não forem apropriados à medição das metas – usualmente, porque um ou outro, ou ambos, é genérico demais –, haverá, primeiro, uma tendência à litigiosidade, porque as partes não concordarão se as metas foram ou não cumpridas; e, segundo, a possibilidade de que o caso seja encerrado com resultados apenas aparentes, mas inefetivos. Isso desperdiçaria todo o esforço. No que tange aos sujeitos, como os litígios estruturais tendem a depender de muitos atores, a falta de clareza na atribuição de responsabilidades permitirá que surjam situações de descumprimentos amorfos a anônimos, que impedirão o progresso do caso.

Fernando Menegat utiliza a expressão “controle deferencial incremental” para denotar esse cenário em que o controle opera em graus de deferência, que dependem das características da situação material litigiosa e dos direitos em jogo, mas também do nível de cooperação do réu, responsável pela política pública, com os objetivos definidos no processo. Inicialmente, é apropriado que a elaboração do plano e as medidas necessárias para o alcance das metas sejam deixados a cargo do administrador. “Apenas após sua comprovada incapacidade, inabilidade ou recalcitrância e resistência injustificada é que deve o magistrado, gradativamente, aumentar a intensidade da sua atuação”³³. Esse parâmetro parece um bom indicador metodológico para processos estruturais.

É claro que isso, como quase tudo em processos estruturais, é mais fácil de explicar do que de fazer. A intensa litigiosidade sobre o plano de redução da letalidade que a ADPF 635 pretende construir bem o demonstra. Nessas situações, a solução pode ser a cisão do plano, para permitir o início da implementação de medidas mais incontroversas, deixando questões de maior complexidade para o futuro. Metas procedimentais, como a definição de protocolos de atuação, o incremento de orçamento, equipamentos ou pessoal, tendem a ser mais consensuais do que metas finalísticas, que envolvem indicadores de resultados. Em alguns casos, pode ser interessante construir um acordo parcial sobre as metas procedimentais e deixar as metas finalísticas para um momento futuro, de revisão do plano.

De modo simples, é importante manter em mente o seguinte esquema: 1) definir o que há de consensos entre as partes e, desde logo, celebrar acordos sobre eles; 2) delimitar quais são os dissensos e desenvolver estratégias quanto ao que pode ser

³³ MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 311.

endereçado por meio de negociação e, 3) delimitar os dissensos para os quais as partes entendem que não há possibilidade de negociação e encaminhá-los para que sejam tomadas decisões, ainda que de natureza provisória.

Esse ponto enseja a lembrança de que o plano de reforma estrutural não é necessariamente um documento, mas pode ser um conjunto de acordos e decisões parciais, que vão gradualmente se superando e se sobrepondo, em atenção ao caráter cíclico inerente a esses casos. Logo, pode ser que nem todas as metas estejam claras em um primeiro momento, ou que não sejam factíveis, por falta de acordo. Deixar margem de definição para o futuro pode superar esses impasses.

5.6 Decisões provisórias e parciais de mérito

No aspecto das decisões, cabe lembrar que o processo estrutural, diferentemente do processo civil tradicional, não é orientado para uma decisão de mérito total, mas sim para a produção do maior horizonte possível de consenso, com decisões parciais e mutáveis. A boa utilização da tutela provisória, associada às decisões parciais de mérito (art. 356, CPC) permite criar, pelo menos parcialmente, aquilo que os autores norte-americanos chamam de “retenção de jurisdição”, que é a possibilidade de que os juízes deixem para a fase de execução a deliberação sobre determinados pontos da controvérsia. Assim, na experiência norte-americana em processos estruturais, a decisão judicial, na fase de conhecimento, se limita a reconhecer a ilegalidade da situação e, quando muito, a fixar metas para sua solução. Fora isso, mesmo após a sentença ou o acordo, “no mínimo, em vez de encerrar o caso, os juízes comumente retêm jurisdição, para supervisionar a implementação de suas decisões e fazer as necessárias modificações ou esclarecimentos, à medida que os problemas surgem”.³⁴

Tudo isso permite que se estabeleça aquilo que Sérgio Arenhart, tendo como base o trabalho de Owen Fiss, denominou de “decisões em cascata”.³⁵ Na verdade, apenas em termos de figura de linguagem, a dinâmica do processo estrutural é mais

³⁴ LOTTMAN, Michael S. Paper victories and hard realities. In: BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary (ed.). **Paper victories and hard realities**: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected paper on the Supreme Court decision, O'Connor v. Donaldson. Washington: Health Policy Center of Georgetown University, c1976. p. 94.

³⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

parecida com uma espiral de decisões do que com uma cascata. É que não há apenas avanços, com a incorporação de temas novos, mas também revisões de decisões já tomadas, para incrementá-las ou corrigir os rumos, na hipótese de se mostrarem equivocadas ou insuficientes. Isso exige que se pense em decisões parciais de mérito nas quais fique expressamente consignada uma cláusula *rebus sic standibus*, ressaltando a possibilidade de que seu teor seja revisto, caso as evidências que surjam no desenvolvimento do processo, com o avanço do diagnóstico, demonstrem o seu equívoco.

A ideia, portanto, é de progressão na resolução do litígio, mas de progressão não necessariamente linear, respeitando-se a necessidade de eventuais passos atrás, antes de seguir adiante. É recomendável que essa restrição da estabilidade da decisão esteja consignada em seu próprio teor, de modo a que não haja surpresa das partes com a sua revisão subsequente³⁶. Como afirma Arenhart, em trabalho mais recente, em coautoria com Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, caberá ao magistrado “reexaminar o contexto e repensar o conteúdo do primeiro julgamento”³⁷.

A título de exemplo, em junho de 2021, o plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, referendou uma segunda medida cautelar de caráter estrutural, concedida pelo Min. Barroso na ADPF 709, “*inaudita altera pars*, para determinar à União a adoção imediata de todas as medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das populações indígenas que habitam as TIs Yanomami e Munduruku, diante da ameaça de ataques violentos e da presença de invasores, devendo destacar todo o efetivo necessário a tal fim e permanecer no local enquanto presente tal risco”. A ordem, nesse caso, estabelece uma série de condicionantes à atuação da União nas terras indígenas, que não estavam contidas na primeira decisão tomada no caso, que determinara o desenvolvimento de um plano de proteção dos povos indígenas contra a pandemia de covid-19. Claramente, essa segunda decisão apropria-se da experiência e do conhecimento que o relator tinha acumulado até ali, na tramitação da ADPF.

Na primeira decisão, a autonomia da União na elaboração do plano de intervenção estrutural era bastante ampla. Nessa segunda, os problemas da implementação realimentam a cognição e impõem a delimitação mais concreta das atividades. Percebe-se, com isso, a revisitação e o aprofundamento da cognição,

³⁶ Essa proposta de níveis distintos de estabilidade das decisões judiciais se alinha com a proposta de CABRAL, Antonio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

³⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Curso de processo estrutural*. p. 245.

realizando a lógica de espiral aqui defendida. O Ministro determina, por exemplo, que “está vedada à União a atribuição de qualquer publicidade às suas ações, devendo abster-se de divulgar datas e outros elementos, que, ainda que genéricos, possam comprometer o sigilo da operação, de modo assegurar sua efetividade; [...] a União deverá entrar em contato com o representante da PGR, conforme orientado nos aludidos autos, para acompanhamento da operação, assegurada a cadeia de custódia da informação”. O acompanhamento do desenvolvimento do plano capacita o magistrado para requalificar as suas decisões anteriores, fazendo-as mais aderentes às necessidades do direito material e reduzindo as esferas de conflito que derivam da própria implementação do plano.

A decisão parcial de mérito também pode servir como um estímulo para que haja consenso sobre os demais pontos, ainda não decididos. Ela altera o equilíbrio de expectativas das partes, deixando mais claros os riscos a que cada um se submete. Assim, por exemplo, enquanto a decisão de mérito é cumprida, as partes podem acordar a suspensão da instrução dos demais pontos, ainda pendentes, a fim de que, quanto a estes, celebrem um acordo.

Outra contribuição que a decisão parcial de mérito e sua executividade imediata podem trazer para o processo estrutural decorre da produção de relatórios de implementação. Na medida em que o réu relata o modo como vem agindo para cumprir a parte já eficaz da decisão, ele também produz informação que pode ser utilizada para decidir aquelas questões que ainda estão em fase de instrução. Como percebeu o juízo responsável pelo caso do desastre de Mariana, em decisão de 22 de abril de 2022, “novos conflitos decorrentes do dano originário surgem a cada dia”. Logo, esses relatórios devem ser detalhados e precisos, além de incluir justificativas para as metas que não foram cumpridas, efeitos colaterais do cumprimento, inclusive novos conflitos verificados, descrição dos valores gastos e o cronograma de cumprimento final da decisão, atualizado a cada passo. Todo esse material constituirá parte do arcabouço probatório e argumentativo, que será utilizado para as decisões subsequentes.

Como se nota, a conjugação criativa de técnicas processuais tradicionais, já reguladas pelo CPC para serem aplicadas até mesmo no processo individual, pode permitir que a implementação de medidas estruturantes ocorra em conjunto com a instrução. Isso permite que o juiz mescle atividades de conhecimento e execução, implemente ao mesmo tempo que decide e decida a partir dos *feedbacks* colhidos na atividade de implementação.

Rompe-se, com isso, a flecha da preclusão processual, que aponta inexoravelmente do passado para o futuro, para transformá-la em uma espiral, na qual conhecimento, decisão e implementação se posicionam em uma circularidade que se aprofunda gradualmente, no caminho para a solução do litígio.

5.7 Subdivisão do processo em eixos de atuação

Ainda na linha de organização da complexidade e conflituosidade do litígio, para que possa ser mais bem apreendida pelo processo, o gerenciamento do caso pode ser auxiliado pela sua subdivisão em linhas de atuação. Na ADPF 742, o Min. Fachin optou por dividir o processo em quatro petições (PETs), para tratar, de modo mais específico, de algumas facetas do conflito. São elas PET 9.696, referente ao plano de vacinação; PET 9.697, referente a questões sanitárias; PET 9.698: relativa à proteção territorial; e PET 9.700, relativa à segurança alimentar e ao fornecimento de água potável. De modo similar, o cumprimento de sentença instaurado no caso do desastre de Mariana foi dividido em processos desmembrados, denominados “eixos prioritários”. O propósito é o de não permitir que a discussão de um tema acabe obscurecendo ou mesmo inviabilizando outro.

A subdivisão do caso em eixos de atuação contribui para a organização do processo e das atividades participativas, evitando desde problemas burocráticos, como que todos os sujeitos processuais sejam convidados a participar de audiências que não são pertinentes a suas atividades, até o bloqueio da discussão de um tema em razão da intensa litigiosidade sobre outro. Permite também, no caso da atuação do Supremo Tribunal Federal, que haja delegação para magistrados distintos, organizando melhor o trabalho daqueles que colaboram com o ministro relator.

5.8 Estratégia de encerramento do processo

A última técnica processual a ser abordada tem caráter atitudinal: é preciso aceitar que o processo terá fim e que resultados ideais não são alcançáveis. O próprio uso da expressão “estado ideal de coisas”³⁸ não é saudável no contexto dos processos estruturais. O propósito do processo estrutural é obter melhorias incrementais do objeto (política, empresa, instituição etc.) sobre o qual ele se debruça. Essa melhoria

³⁸ Utilizando a expressão, DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. p. 45-81.

poderá ser maior ou menor, dependendo das circunstâncias de cada caso. É o avanço das medidas de implementação que indicará o limite da reforma. Se, ao final do processo, a realidade é melhor do que antes, ainda que não seja “ideal”, a intervenção terá sido bem-sucedida.

Processos estruturais precisam acabar. Por mais angustiante que seja a sensação de que a realidade não se ajusta àquelas expectativas que foram desenhadas no início da intervenção, em algum momento é preciso que a estrutura volte a operar por si mesma. Desenhar metas factíveis e indicadores confiáveis é parte importante dessa solução, mas também há uma questão atitudinal de aceitar que os resultados podem ser inferiores aos desejados. Isso não é fácil, sobretudo quando o caso é conduzido pelo Supremo Tribunal Federal, dada a visibilidade e a autoridade da Corte. Mas é um exercício necessário.

Além disso, é preciso evitar a tentação de permitir que o processo estrutural derive para objetivos paralelos e comece a dedicar-se a questões inicialmente não abarcadas no diagnóstico do litígio. É claro que será comum que a própria percepção do litígio se modifique, na medida em que dados sejam produzidos. Como dizem James March e Johan Olsen, em políticas públicas, a solução é uma resposta procurando ativamente por uma pergunta.³⁹ Por isso, os autores defendem que contextos complexos precisam ser encarados por intermédio de um modelo “lata de lixo”, o qual afirma que todos os elementos relativos a uma escolha são correntes independentes e exógenas, que fluem através de um sistema. Os problemas e as soluções se formam de modo totalmente autônomo. “Apesar do ditado de que você não pode encontrar uma resposta até formular a pergunta certa, na verdade você não sabe qual é a pergunta de política pública até que você saiba a resposta”.⁴⁰

No entanto, é preciso encontrar a diferença entre recolocar a pergunta inicial e passar a fazer outra pergunta. Há um paralelo prático ilustrativo. Há anos, membros do Ministério Público conduziam inquéritos civis materialmente estruturais de forma intuitiva, sem utilizar essa denominação ou sem conhecer a teoria. Muitas vezes, esses inquéritos ganhavam a forma de procedimentos que “acompanhavam” determinada política pública. Com isso, eles se prolongavam, por vezes, mais de uma década, dado que iam mudando de objeto na medida em que a situação concreta se alterava. Um inquérito instaurado para acompanhar a saúde indígena em uma

³⁹ MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, c1989. p. 12-13.

⁴⁰ MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. p. 13.

localidade, por exemplo, começava tratando de falta de medicamentos, passava a cuidar de saneamento, depois de alguma epidemia circunstancial, de falta de profissionais da saúde etc. Como a saúde é um problema constante, esse inquérito tende a nunca acabar.

No final da primeira década dos anos 2000, essa conduta passou a ser desestimulada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelas corregedorias locais. Inquéritos civis precisam ter objetos definidos e perspectivas finitas. Se for necessário, instaura-se outro inquérito, posteriormente, com outro objeto.

Com muito mais razão, não se devem permitir processos estruturais com objetos amplos, pouco determinados ou que mudem com o tempo, à luz de novos acontecimentos. É melhor encerrar um processo estrutural, aferir os seus resultados e, se for o caso, iniciar outro, com enfoque diverso, do que permitir que ele se transforme em uma busca infinita de objetivos cada vez mais ousados ou variados.

Nesse ponto, a ADPF 991, relatada pelo Min. Fachin, é um exemplo de condução estrutural focada, com metas e indicadores potencialmente aferíveis. A decisão determinou que a União apresente um plano para a regularização e a proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, dotando as unidades locais da FUNAI de pessoal e recursos financeiros suficientes para o desempenho mínimo de suas funções. Ela investe em transparência da informação e monitoramento pelo Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do CNJ, reduzindo a sobrecarga do Supremo Tribunal.

Nesse sentido, a ação atende às premissas de uma intervenção virtuosa do Supremo Tribunal Federal, eis que enfoca uma iniciativa relacionada a um objetivo constitucional evidente, que é a proteção dos povos indígenas, mas de pouca efetividade. A decisão estabelece obrigações apenas para a União, facilitando a fiscalização da implementação das medidas estruturais, e os seus objetivos são muito claros: não se pretende resolver todos os problemas dos povos indígenas, nem mesmo dos povos isolados. O que se pretende é apenas assegurar, de modo efetivo e duradouro, “a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados”. Essa ação não apenas tem potencial para ter bons resultados, como também tem potencial para ter fim.

Concretamente, há duas estratégias para encerrar uma intervenção estrutural, que podem ser utilizadas separadamente ou combinadas: a) a definição de indicadores que, uma vez alcançados, sinalizarão o encerramento da intervenção; e b) a definição de um prazo de monitoramento e intervenção, findo o qual o processo será encerrado, independentemente da situação dos indicadores. A primeira técnica encara o processo como um empreendimento pautado pelo resultado; e a segunda, pelos melhores esforços. Ambas podem ser apropriadas, a depender das circunstâncias, e refletem a necessidade de imprimir finitude ao processo estrutural.

6. Conclusão

Este artigo pretendeu discutir uma pauta de processos estruturais a cargo do Supremo Tribunal Federal. Recordando a advertência inicial, de que não se pretende aqui propor soluções simplistas, como quem está na plateia e não na arena, o exame cuidadoso dos casos até aqui processados indica o seguinte caminho:

1. Por quê? O Supremo deve intervir porque o perfil de alguns litígios estruturais assim o exige. Isso se dá em situações em que: 1) a causa seja inerentemente vinculada a suas competências, como é o caso de ações originárias por conflitos federativos, questões que dizem respeito ao próprio Poder Judiciário, entre outros; ou 2) quando houver indicativos claros de boas razões para sua atuação, como a demonstrada ou presumível resistência dos *stakeholders* necessários para a solução do conflito; ou 3) se houver necessidade de intervenção centralizada e nacional, que provavelmente não seria eficiente se feita pelas instâncias inferiores. Porque, em alguns casos, o Supremo Tribunal Federal será a única alternativa eficiente para a solução do litígio.

2. Quando? o Supremo Tribunal Federal terá boas probabilidades de obter resultados sociais significativos quando se envolver em litígios estruturais que, cumulativamente: 1) exijam providências de uma, ou algumas poucas autoridades centrais, que têm condições de interferir decisivamente sobre os rumos do litígio; 2) houver necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, por exemplo, porque envolvem grupos minoritários ou vulneráveis ou porque, historicamente, as intervenções jurisdicionais locais já foram tentadas e não foram bem-sucedidas; 3) houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas; e 4) for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores de atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação, de modo a levar a crer que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se

desenvolver em tempo razoavelmente reduzido (que, claro, nunca será pequeno, dada a complexidade do litígio) e com baixo grau de litigiosidade.

3. Como? Ainda que seja difícil definir técnicas processuais para a condução de demandas estruturais, dada a dependência das circunstâncias do caso, é possível traçar pelo menos alguns indicativos: 1) adotar medidas de institucionalização do processo estrutural, com órgãos dedicados ao seu apoio, assessoramento do magistrado, auxílio na condução das audiências, na gestão e transparência da informação e no monitoramento das medidas acordadas ou determinadas; 2) estabelecer redes de cooperação judiciária para os casos altamente capilarizados ou variados; 3) celebrar cooperações interinstitucionais com entidades públicas e privadas para atividades de diagnóstico, transparência e monitoramento; 4) contar com a cooperação de magistrados consultores; 5) definir planos de reestruturação com metas bem definidas, indicadores passíveis de aferição e responsáveis claros por todas as atividades que forem necessárias ao seu desenvolvimento; 6) adotar decisões provisórias e parciais, que permitam a gradual implementação das medidas estruturais, sempre ressaltando a possibilidade de sua revisão, à luz de novas informações; 7) subdividir a condução do processo em eixos de atuação; 8) traçar uma estratégia de encerramento do processo, que envolva a definição de prazos e/ou indicadores que, alcançados, sinalizem o encerramento da reforma.

O caminho do processo estrutural é desafiador, mas também tem grande potencial. Em um país no qual a intervenção jurisdicional é propiciada por um arcabouço institucional e legislativo robusto, é preciso encontrar um meio termo que permita a sua realização, sem desconsiderar as carências e limitações da realidade. Se existe um candidato para esse difícil meio termo, em um mundo de escassez, esse candidato é o processo estrutural.

Referências

ADPF 635: morosidade do STF coloca vida de crianças em risco. **Jota**, São Paulo, 22 de nov. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adpf-635-morosidade-do-stf-coloca-vida-de-criancas-em-risco-22112021?non-beta=1>. Acesso em: 18 mar. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

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

Acesso em: 8 jul. 2024.

ARONOW, Geoffrey F. The special master in school desegregation cases: the evolution of roles in the reformation of public institutions through litigation. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, v. 7, n. 3, p. 739-775, Spring 1980. Disponível em: https://repository.uclawsf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1188&context=hastings_constitutional_law_quarterly. Acesso em: 8 jul. 2024.

BAPTISTA FILHO, Silvio Neves. **Atos concertados e a centralização de processos repetitivos**. Londrina: Thoth, 2023.

BERGER, Curtis J. Away from the court house and into the field: the odyssey of a special master. **Columbia Law Review**, v. 78, n. 4, p. 707-738, May 1978.

BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 1, n. 1, p. 161-188, jan./jun. 2015.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. 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.

BUCKHOLZ, Robert E. *et al.* The remedial process in institutional reform litigation. **Columbia Law Review**, v. 78, n. 4, p. 784-929, May 1978.

CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2014.

CAMPOS, Maria Gabriela. **O compartilhamento de competências no processo civil: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação nacional**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

DE CREMER, David (ed.). **Psychological perspectives on ethical behavior and decision making**. Charlotte, NC: Information Age Pub., c2009.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coord.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr._%26_Hermes_Zaneti_Jr._%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. **Virginia Law Review**, v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust**: a theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

FEINBERG, Kenneth R. Creative use of ADR: the court-appointed special settlement master. **Albany Law Review**, v. 59, n. 3, p. 881-893, 1996. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/albany59&div=31&g_sent=1&casa_token=&collection=journals. Acesso em: 8 jul. 2024.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/39322/R%20-%20D%20-%20MARCELLA%20PEREIRA%20FERRARO.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 8 jul. 2024.

FERREIRA, Gabriela Macedo. **Ato concertado entre juízes cooperantes**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. Salvador: JusPODIVM, 2023.

FORSYTH, Donelson R. **Group dynamics**. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage Learning, c2010.

FREILICH, Robert H. The use of a special master in complex environmental litigation. **The Urban Lawyer**, v. 29, n. 1, p. 1-12, Winter 1997.

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, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VXrsPwRRbwVgWV8WhxfhV5N/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

KOMESAR, Neil K. A job for the judges: the judiciary and the Constitution in a massive and complex society. **Michigan Law Review**, v. 86, n. 4, p. 657-721, Feb. 1988. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol86/iss4/2/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

KOMESAR, Neil K. **Imperfect alternatives**: choosing institutions in law, economics, and public policy. Chicago: University of Chicago Press, c1994.

LA PIERRE, D. Bruce. Voluntary interdistrict school desegregation in St. Louis: the special master's tale. **Wisconsin Law Review**, p. 971-1040, 1987. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/wlr1987&id=984&men_tab=srchresults. Acesso em: 8 jul. 2024.

LOTTMAN, Michael S. Paper victories and hard realities. In: BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary (ed.). **Paper victories and hard realities**: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected paper on the Supreme Court decision, O'Connor v. Donaldson. Washington: Health Policy Center of Georgetown University, c1976.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, c1989.

MARGULIES, Peter. The new class action jurisprudence and public interest law. **New York University Review of Law and Social Change**, v. 25, n. 4, p. 487-538, 1999. Disponível em: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2017/12/Peter-Margulies_RLSC_25.4.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

MILGRAM, Stanley. **Obedience to authority**: an experimental view. New York: Harper & Row, c1974.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **ISSAI 300**: princípios fundamentais de auditoria operacional. Viena, AT: INTOSAI, 2012. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013/78228>. Acesso em: 8 jul. 2024.

PETERSILIA, Joan. California prison downsizing and its impact on local criminal justice systems. **Harvard Law & Policy Review**, v. 8, n. 2, p. 327-357, Summer 2014. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/lpr/wp-content/uploads/sites/89/2014/08/HLP208.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

PETERSILIA, Joan; CULLEN, Francis T. Liberal but not stupid: meeting the promise of downsizing prisons. **Stanford Journal of Criminal Law and Policy**, v. 2, n.1, p. 1-43, Apr. 2015. Disponível em: https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/sites/default/files/publication/580250/doc/slpublic/Petersilia_Liberal%20But%20Not%20Stupid_2015%20April.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

POSNER, Richard. Democracy and distrust revisited. **Virginia Law Review**, v. 77, p. 641-651, 1991. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2890&context=journal_articles. Acesso em: 8 jul. 2024.

PUGA, Mariela Gladys. ¿A dónde va la Corte en las causas Vertbisky y Riachuelo? “Ni uñas ni dientes”: intervenciones experimentalistas. **Revista del Colegio de Abogados de La Plata**, v. 50, n. 69, p. 151-166, jul. 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública. **ISP Instituto de Segurança Pública**, [2024]. Página inicial. Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/node/735#:~:text=Principais%20indicadores%3A,da%20série%20histórica%2C%20em%201991>. Acesso em: 18 mar. 2024.

RIBEIRO, Moacir. **Cooperação judiciária nacional: o(s) dever(es) de engajamento e a relação jurídica processual entre juízos**. Londrina: Thoth, 2022.

ROSENBERG, Gerald N. **The hollow hope: can courts bring about social change?** 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, n. 4, p. 1015-1101, Feb. 2004. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 8 jul. 2024.

SCHLANGER, Margo. Plata v. Brown and realignment: jails, prisons, courts, and politics. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 48, n.1, p. 165-215, 2013. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1462&context=articles>. Acesso em: 8 jul. 2024.

SOUZA, Adrienne Mônica de Oliveira. **Auditorias operacionais**: controle substancial da gestão pública pelos Tribunais de Contas. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/10779/1/Adrienne.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

STURM, Susan P. A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**, v. 79, n. 5, p. 1355-1446, 1991. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2119&context=faculty_scholarship. Acesso em: 8 jul. 2024.

VITORELLI, Edilson. Da educação científica ao consultor técnico pericial: respostas práticas para o problema da análise da perícia pelo juiz. **Revista de Processo**, v. 48, n. 339, p. 39-71, maio 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/121225095/DA_EDUCA%C3%87%C3%83O_CIENT%C3%8DFICA_AO_CONSULTOR_T%C3%89CNICO_PERICIAL_RESPOSTAS_PR%C3%81TICAS_PARA_O_PROBLEMA_DA_ANALISE_DA_PER%C3%8DCIA_PELO_JUIZ. Acesso em: 8 jul. 2024.

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

VITORELLI, Edilson. **Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas**: Lei 12.288/2010 e Decreto 4.887/2003. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto do índio**: Lei 6.001/1973. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2024.

WHITE, Lucie E. Mobilization on the margins of the lawsuit: making space for the clients do speak. **N.Y.U. Review of Law and Social Change**, v.16, n. 4, p. 535-564, 1987-1988. Disponível em: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2017/12/Lucie-White_RLSC_16.4.pdf. Acesso em: 8 jul. 2024.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, v. 25, p. 244-260, 1977-1978. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/uclalr25&id=259&men_tab=srchresults. Acesso em: 8 jul. 2024.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 54/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347447949&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 655/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 29 de outubro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342737036&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743/DF**. Relator: Min. André Mendonça, 6 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363484533&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746/DF**. Relator: Min. André Mendonça, 6 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363484532&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778063881>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857/MS**. Relator: Min. André Mendonça, 6 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363484534&ext=.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Acompanhamento processual disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 684612/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5815277&ext=RTF>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Recurso Extraordinário 1366243/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 de setembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361330313&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo em Tutela Provisória na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759100321>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 de agosto de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 991/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 8 de agosto de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=771301291>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Segunda Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de março de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759845172>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1366243/SC**. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de setembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353401700&ext=.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Costello v. Wainwright: n. 76-5920, Mar. 21, 1977. **U.S. Supreme Court**, v. 430, p. 325. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/430/325/>. Acesso em: 9 jul. 2024.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Hutto v. Finney: n. 76-1660, June 23, 1978. **U.S. Supreme Court**, v. 437, p. 678. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/437/678/>. Acesso em: 9 jul. 2024.

Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 499, de 10 de maio de 2023**. Altera a Resolução CNJ n. 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, para expressamente incluir no rol de atos de cooperação judiciária a formulação de consulta. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.