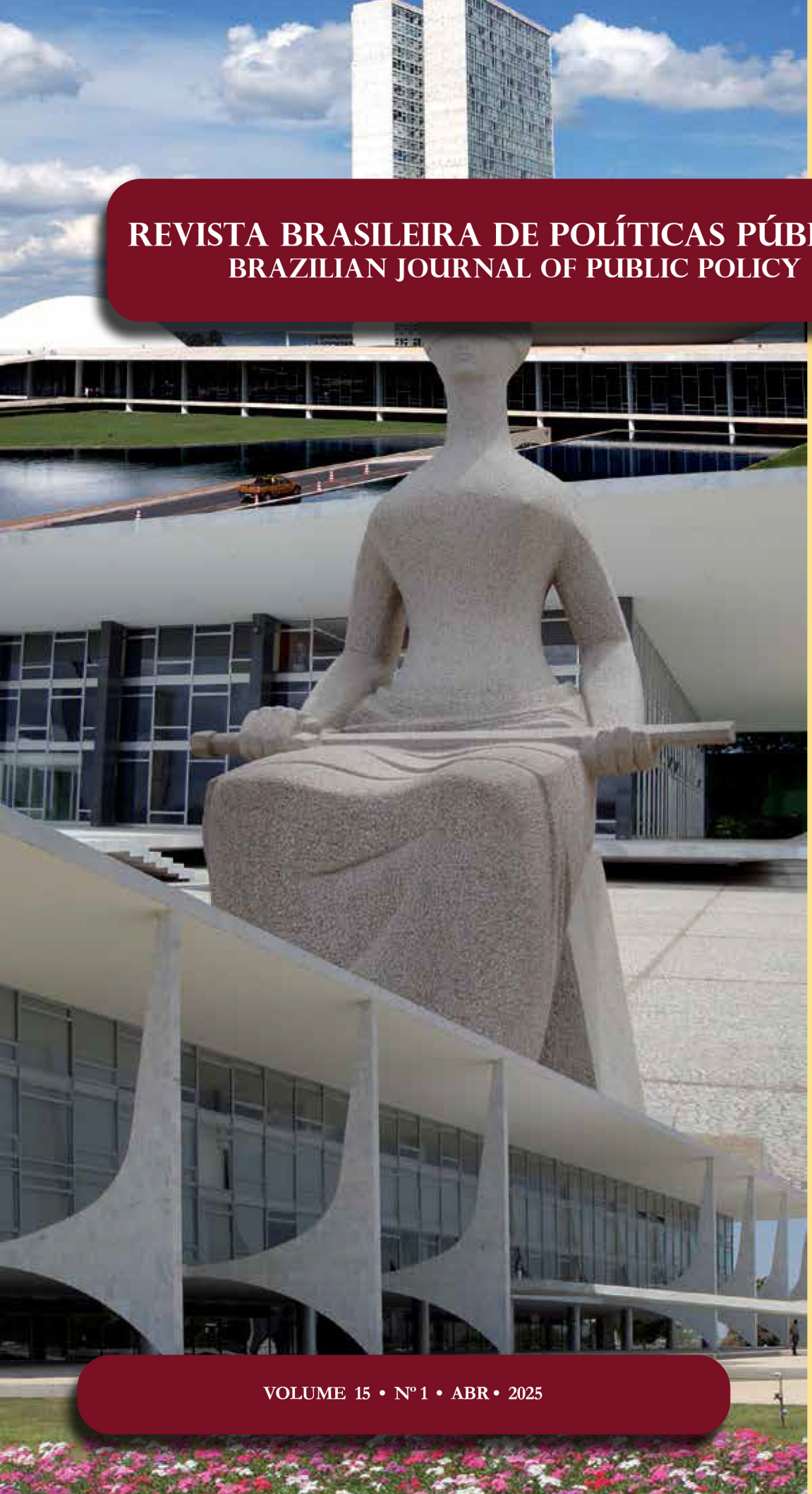


EDUCAÇÃO SUPERIOR
ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal

Structural Litigation in Brazil: an analysis from the Federal Supreme Court

Marcelo Dias Varella

Matheus Casimiro

Patrícia Perrone Campos Mello

Trícia Navarro

VOLUME 15 • Nº 1 • ABR • 2025

Sumário

Seção 1: Justiça, Administração e Concretização de Direitos Humanos 12

O Ius Constitutionale Commune Latino-Americano: a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a fixação de standards protetivos do direito à saúde 14
Anderson Carlos Bosa e Mônia Clarissa Hennig Leal

Políticas públicas de acesso à justiça em números: uma análise decenal dos mecanismos de resolução de conflitos heterocompositivo, autocompositivo e extrajudicial no Brasil 35
Victor Saldanha Priebe e Fabiana Marion Spengler

Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal 55
Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone Campos Mello e Trícia Navarro

Vítimas de crimes e o acesso à justiça: as contribuições da Agenda 2030 e o compromisso de uma justiça eficaz e inclusiva para o sistema jurídico 80
Cláudia Vieira Maciel de Sousa, Eiko Danieli Vieira Araki e Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos

Uma análise empírica sobre a garantia constitucional da presunção de inocência no processo administrativo sancionador: a aparente dicotomia da presunção de veracidade e presunção de inocência 100
João Hagenbeck Parizzi

As possibilidades de descriminalização: uma análise comparativa entre sistemas sancionadores 125
Glexandre de Souza Calixto e Chiavelli Facenda Falavigno

Um panorama da política de cotas e da presença de pessoas negras nos cursos de graduação no Brasil 143
Dyego de Oliveira Arruda, Gabriela dos Santos Coutinho e Caroline Oliveira Santos

Pluralismo jurídico e povos indígenas: o uso de mecanismos híbridos a partir da análise do "Caso Denilson" 161
Michelle Alves Monteiro e Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff

O Ministério Público no "Game of Thrones" brasileiro como 12º ministro: análises do discurso em perspectiva ideológica 185
Thiago Aguiar de Pádua, Jefferson Carús Guedes e Airto Chaves Jr

Seção 2: Governança e Políticas Públicas 212

Managing the procurement activities of the contract department in the education system: optimization of staff time 214
Pavel Pashkov, Gennady Degtev, Irina Gladilina e Svetlana Sergeeva

Governança pública e gestão municipal: uma análise dos municípios do estado da Paraíba a partir de uma proposta de índice 232
Ana Maria Vicente da Silva e Gesinaldo Ataíde Cândido

Un marco normativo modular para la definición de políticas públicas de telecomunicaciones: el caso mexicano 257
Enrique Octavio Díaz Cerón e Benito Sánchez Lara

O saneamento rural após o novo marco legal (Lei Federal nº. 14.026/2020): uma revisão narrativa 284
Leandro Barros Oliveira e Elmo Rodrigues da Silva

Assessing the impact of Halal certification policy on small and medium enterprises in East Java 304
Ertien Rining Nawangsari, Arimurti Kriswibowo e Leily Suci Rahmatin

Legal foundations and features of public administration in the budgetary sphere in Ukraine and abroad 319
Valerii Ye. Vorotin, Nataliia V. Vorotina, Oleg M. Koval, Vasyl M. Prodanyk e Andrii N. Shynkarov

Adaptação de metodologia para avaliação da implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) no Brasil e em Pernambuco 330
Amanda Rafaely Monte do Prado

Ranielle Lopes dos Santos e Simone Rosa da Silva

A regulação do petróleo e gás no Brasil: uma crítica institucional ao desempenho das organizações 353
Roberto Ramos Bacellar e vAngela Cassia Costaldello

doi: 10.5102/rbpp.v15i1.9897

Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal*

Structural Litigation in Brazil: an analysis from the Federal Supreme Court

Marcelo Dias Varella**
Matheus Casimiro ***
Patrícia Perrone Campos Mello****
Trícia Navarro*****

Resumo

Analisa-se, neste artigo, a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em processos estruturais, que envolvem violações sistemáticas de direitos fundamentais e demandam a reestruturação de políticas públicas. O estudo descreve o desenvolvimento de uma metodologia própria pelo STF, que inclui a criação de núcleos especializados, o diálogo interinstitucional, a mediação, o mapeamento de processos, a definição de planos de ação e o monitoramento contínuo. Examina-se, ainda, a fragilidade das instituições envolvidas em tais processos e apresentam-se casos emblemáticos, como os relacionados ao sistema prisional, à letalidade policial, à proteção ambiental e à saúde indígena. A análise demonstra que a abordagem do STF no tema busca não solucionar conflitos por meio de decisões judiciais, mas sobretudo alcançar transformações estruturais, com foco na cooperação entre os Poderes e na efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Processos estruturais; Supremo Tribunal Federal; Direitos fundamentais; Judicialização de políticas públicas; monitoramento judicial; cooperação interinstitucional.

Abstract

This article analyzes the role of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in structural cases, which involve systematic violations of fundamental rights and require the restructuring of public policies. It details the STF's development of a unique methodology, including the creation of specialized support units, interinstitutional dialogue, mediation strategies, process mapping, action plan formulation, and continuous monitoring. The study also explores the institutional fragility of involved bodies and highlights emblematic cases related to the prison system, police violence, environmental protection, and Indigenous health. The analysis shows that the STF's approach goes beyond judicial rulings, aiming at effective structural transformation through interbranch cooperation and enhanced policy implementation.

* Artigo convidado

** Professor do PPGD/UniCEUB. Doutor e Livre-Docente em Direito. Pesquisador do CNPq. Assessor especial da Presidência do STF.

*** Professor de Direito Constitucional da UFC. Doutorado em Direito Público pela UERJ. Pós-doutor em Direito pela UFPE. Assessor Especial da Presidência do STF.

**** Professora dos PPGDs/UniCEUB e UERJ. Doutora em Direito Público pela UERJ. Secretária de Altos Estudos do STF. Estudos pós-doutorais em Harvard Kennedy School e Max Planck Institute de Direito Público Comparado.

***** Professora do PPGDIR da UFES. Doutora em Direito Processual pela UERJ. Pós-doutora em Direito pela USP. Juíza auxiliar da Presidência do STF. Juíza de Direito TJES.

Keywords: Federal Supreme Court; Structural litigation; Fundamental rights; Public policy; Judicial monitoring; Institutional cooperation.

1 Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem desenvolvido uma metodologia específica para lidar com processos estruturais, combinando diálogo institucional e reestruturação de órgãos públicos. Esses processos demandam ações de curto prazo para mitigar danos imediatos e mudanças estruturais que assegurem a eficácia dos direitos fundamentais a longo prazo. De forma geral, cada processo exige medidas conjunturais e estruturais. As medidas conjunturais são necessárias para evitar a persistência ou expansão do dano decorrente de uma grave violação de direitos. As medidas estruturais buscam reorganizar órgãos e políticas para que aperfeiçoem sua atuação e evitem a ocorrência de novos casos no futuro.

Diferentes processos estruturais foram submetidos ao STF nos últimos anos, tratando de temas como: a precariedade do sistema prisional (ADPF 347), saúde e desintrusão de terras indígenas (ADPF 709), letalidade das forças policiais no Rio de Janeiro (ADPF 635), desmatamento na Amazônia (ADPF 760), queimadas no pantanal e na Amazônia (ADPF 743), a proteção de povos indígenas isolados e de recente contato (ADPF 991). Tal circunstância transformou o Judiciário em um lócus de rediscussão dos limites à omissão sistemática na efetivação de políticas públicas, no tocante à direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Para lidar com essas ações, o Tribunal desenvolveu uma dinâmica própria de enfrentamento dos processos estruturais, com a criação de um setor específico para isso: o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do STF.

O núcleo tem como uma de suas principais funções negociar fatores essenciais ao cumprimento das decisões estruturais, evitando-se que os detalhes das políticas públicas sejam estabelecidos mediante decisão judicial. A finalidade é criar um diálogo com os órgãos públicos responsáveis pelas reformas estruturais, identificando falhas de atuação, pontos de coordenação, sugerindo indicadores para o monitoramento e nivelando as expectativas sobre o conteúdo dos planos de ação.

Nesse sentido, a área de processos estruturais busca construir o diálogo, com estratégias que variam conforme os atores, o problema e as dificuldades encontradas, servindo como canal para conhecer os limites dos atores envolvidos e as possibilidades reais de reestruturação. Nos casos realizados, nota-se que o Tribunal tem sido importante para promover o diálogo entre autoridades do próprio Poder Executivo e para fortalecer as recomendações de caráter consultivo do Executivo. A construção de acordos serve não apenas para tentar resolver as lides, como para reduzir a complexidade de decisões judiciais, reduzindo o escopo da decisão com base em acordos parciais.

Outra vantagem de uma área técnica voltada a tal objetivo é permitir um diálogo direto entre o STF e os atores envolvidos, sem prejudicar a imparcialidade dos Ministros, que não são vinculados a seguir as recomendações da área técnica. Para desenvolver o tema, é importante, primeiramente, apresentar o conceito de processos estruturais e os principais casos no Brasil, para em seguida, aprofundar na metodologia escolhida para o tratamento destes, como a criação de uma área específica, o desenvolvimento de uma metodologia de atuação e os principais desafios encontrados para concluir os processos estruturais.

Diante dessa realidade, o presente estudo tem como objetivo analisar a metodologia desenvolvida pelo STF para o tratamento de processos estruturais, examinando as inovações procedimentais adotadas, os desafios enfrentados na implementação das decisões e os resultados alcançados. A pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender como o Poder Judiciário pode atuar de forma efetiva na correção de políticas públicas deficientes, respeitando os limites constitucionais da separação dos poderes e promovendo a efetividade dos direitos fundamentais.

Para tanto, será examinada a experiência do STF na condução desses processos, com foco na criação de estruturas administrativas especializadas, no desenvolvimento de técnicas de diálogo interinstitucional e nas estratégias de monitoramento e execução das decisões estruturais. A análise abrangerá tanto os aspectos teóricos quanto os práticos da atuação da Corte, considerando os desafios inerentes à fragilidade das instituições envolvidas e à complexidade das transformações estruturais necessárias.

2 A experiência do Supremo Tribunal Federal em processos estruturais

a) Conceito de processos estruturais

Processos estruturais são ações judiciais que visam corrigir falhas institucionais sistêmicas, responsáveis por graves violações de direitos fundamentais[1]. Eles se diferenciam de litígios individuais por seu escopo abrangente e pela necessidade de transformações estruturais para garantir a efetividade dos direitos constitucionais. E possuem três características essenciais. Primeiro, o seu objeto: um estado de coisas responsável por violações sistemáticas e graves a direitos fundamentais[2]. Segundo, o seu objetivo: buscam não apenas cessar tais violações, mas reformular políticas públicas para prevenir reincidências. Terceiro, sua técnica de condução: exigem participação ativa dos órgãos públicos e a formulação de planos de ação com monitoramento judicial esse recorte da realidade pode ser chamado de problema estrutural[3].

O objetivo não é obter indenizações por danos passados ou retornar ao status quo anterior, pelo contrário[4]. Para que a realidade seja alterada, o Judiciário determina que as instituições públicas responsáveis pelo problema apresentem um plano de ação, que com uma proposta sobre o que será feito para alterá-la, apontando metas, indicadores de avaliação, matriz de responsabilidades e recursos a serem utilizados. Busca-se uma solução que faça sentido, seja possível e realizável, suficiente para sanar um problema estrutural com grave violação aos direitos humanos.

Além disso, o processo estrutural é caracterizado pela utilização de técnicas específicas. A *primeira* delas relaciona-se ao próprio papel desempenhado pelo tribunal no processo. Como regra, a atuação do Judiciário em casos estruturais não se volta a pôr fim ao conflito substituindo a vontade das partes pela vontade do tribunal, como ocorre em processos tradicionais. Ao contrário, nos feitos estruturais sua atuação central consiste em fazer com que todos os envolvidos em um problema *dialoguem* e *construam eles mesmos uma solução*.[5] A *segunda* técnica refere-se à r*etenção da jurisdição* pela Corte. Após identificar a existência de um problema estrutural e determinar que as instituições responsáveis atuem, apresentando um plano de ação, o Tribunal não encerra o seu papel. O plano de ação será homologado judicialmente, a fim de que se verifique se atende minimamente aos problemas diagnosticados. Além disso, o Judiciário seguirá acompanhando a sua implementação por determinado período, a fim de verificar uma real transformação da realidade e de desbloquear eventuais resistências à implementação do plano[6].

---

1 SHARP, Naomi. **Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform.** 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, Montreal, 1999. p. 1-2.

2 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368.

3 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368.

4 FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. In: GOLDWIN, Robert A.; Schambra, William A. **How Does the Constitution Secure Rights?** Washington: American Enterprise Institute, 1985. p. 36-49, p. 38-42.

5 SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, 2006. p. 573-574.

6 Quanto ao ponto, a ideia é que o Judiciário acompanhe o início de implementação do plano certificando-se que ela alcance determinado estágio em que o próprio processo político - Executivo e demais interessados - se mostre apto para seguir autono-

b) Os principais processos estruturais no STF

Ainda que problemas estruturais não sejam uma novidade no STF, as ações que mereceram um tratamento específico, reúnem três características: objeto, objetivo e técnicas de condução próprios, são encontradas apenas a partir de 2015. A primeira delas tratou da grave superlotação e colapso do sistema prisional brasileiro (ADPF 347). Foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Por meio dela, se requereu que o STF reconhecesse um estado de coisas inconstitucional (ECI) do sistema prisional, responsável pela violação sistemática de um amplo conjunto de direitos fundamentais dos presos (alimentação, acesso à água potável, saúde, educação, integridade física e psíquica entre outros). De forma específica, postulou-se uma ampla lista de pedidos, como a determinação ao Governo Federal que se elaborasse um plano nacional para superar o problema, dentro de um prazo de três anos; que os governos dos Estados e do Distrito Federal formulassem planos estaduais para a superação do ECI na respectiva unidade federativa e diversas medidas alternativas à prisão.

Em 04.10.2023, o STF julgou o mérito da ação, reconhecendo a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional. O Tribunal deu prazo de seis meses para que o governo federal elabore um plano de intervenção para resolver a situação, com diretrizes para reduzir a superlotação dos presídios, reduzir o ingresso (indevido) de presos no sistema e assegurar a não permanência dos presos em regime mais severo ou por tempo superior ao da sua pena, entre outras providências.

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é uma técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, sendo utilizada quando há: (i) a violação grave e sistemática de diversos direitos fundamentais, vitimando um número significativo de pessoas; (ii) a permanente inércia das autoridades estatais, que negligenciam suas obrigações; (iii) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias à proteção dos direitos violados; (iv) a existência de um problema social cuja resolução requer a intervenção conjunta de diferentes instituições, demandando um esforço coordenado e complexo; e (v) a possibilidade de um congestionamento do Judiciário colombiano, caso todos os atingidos ajuizarem ações de tutela[7].

Um segundo caso teve como objeto a alta letalidade de operações policiais em favelas no Estado do Rio de Janeiro (ADPF 635). No caso, buscava-se o reconhecimento e a resolução de alegadas violações a direitos fundamentais provocadas pela política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente quanto à alta letalidade de operações policiais realizadas nas favelas do Estado, quanto à população pobre e de maioria negra. O autor invocava como preceitos fundamentais violados a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito à segurança, à inviolabilidade do domicílio, à igualdade e à prioridade de proteção das crianças e dos adolescentes.

---

mamente na sua implementação. Em síntese, a função central do STF no processo estrutural é desbloquear o processo político e realinhar a coordenação entre os envolvidos no problema. Sua função não é propriamente solucionar o problema, mas pôr em marcha a solução. Não é diretamente modificar a política pública que resultou em um estado de coisas inconstitucional, mas sim fazer com que ela seja reformulada pelos responsáveis e certificar-se de que se alcançou um ponto em que sua condução pode seguir com autonomia. Nesse sentido: "Não devemos confundir a finalidade do processo estrutural, com a finalidade da política pública. A função do processo estrutural é reconhecer a existência de um problema estrutural, fazer as partes dialogarem de modo a planejarem conjuntamente uma resposta para o problema e assegurar o início da implementação da solução. [...]. Uma vez restabelecido o diálogo, o plano de ação e consolidada sua implementação, está cumprida a missão do processo estrutural. A partir de então, cabe às autoridades administrativas aperfeiçoarem continuamente a nova política pública, de modo a que possa se aproximar de um estado ideal de atendimento aos direitos. Alcançar tal estado ideal é missão do Poder Executivo". V. CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo? Jota, 28 nov. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo. Acesso em: 05 dez. 2024.

[7] Corte Constitucional da Colômbia. **Sentença de Tutela nº 25/04**, 2004, Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm; LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde Navarro; MEZA, Malka Irina. La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, v. 3, n. 1, p. 69-80, 2011.

Em sua petição inicial, a parte autora apresentava as falhas estruturais existentes na política de segurança pública do Rio de Janeiro, indicando diversas crianças e cidadãos inocentes vítimas de operações policiais. Não seriam casos isolados. Na verdade, seriam resultado de uma política de segurança pública que incentiva o confronto armado e expõe os moradores de comunidades a profundas violações de direitos fundamentais, incluindo a violação do direito à vida, que quando não é completamente comprometido, é gravemente ameaçado.[8]

Em 03.02.2022, o Tribunal tornou a ação um processo estrutural, ao determinar que: (i) o Estado do Rio de Janeiro elaborasse, no prazo de 90 dias, um plano destinado à redução da letalidade policial; (ii) fosse criado grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos do CNJ ("Grupo" ou "Grupo de Polícia Cidadã"); (iii) o uso da força letal por agentes de Estado só estaria justificada em situações estritamente necessárias e excepcionais; (iv) as operações policiais disponibilizassem ambulâncias para socorrer eventuais vítimas de confrontos armados; (v) o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instalasse equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.[9]

Um terceiro caso teve como objeto a proteção da saúde e do território de povos indígenas (ADPF 709). A ação foi ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em maio de 2020, com base na grave situação da política de saúde para a população indígena, especialmente vulnerável no contexto da pandemia de Covid-19. A ação também tratava da desintrusão de terras indígenas ocupadas pela mineração e pela pecuária ilegal.[10]

No julgamento da medida cautelar, confirmada pelo Pleno do Tribunal em 05.08.2020, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, fixou algumas importantes medidas para a proteção dos grupos indígenas: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos PIIRC; criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Fundação Oswaldo Cruz, do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e dos representantes das comunidades indígenas.[11]

Um quarto caso teve como objeto o controle do desmatamento na Amazônia. A falta de pessoal, o contigenciamento de fundos, estruturas deficientes para o processamento de sanções ambientais e a não integração entre as bases de dados e agências responsáveis estavam pelo aumento rápido do desmatamento. Os autores pediam o restabelecimento de políticas públicas de controle do desmatamento, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), a adoção de medidas para retomar e fortalecer órgãos de fiscalização ambiental, como IBAMA e ICMBio, a transparência nas ações governamentais e no uso de recursos para proteção ambiental.[12]

Na decisão da ADPF 760, em 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Poder Executivo retomasse e fortalecesse o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), com metas claras e prazos definidos, além de apresentar resultados concretos no combate ao desmatamento. Também foi ordenado o reforço de órgãos como IBAMA e ICMBio, com a alocação

[8] Partido Socialista Brasileiro. Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 635. Doc. N° 01. Supremo Tribunal Federal. 19 nov. 2019. p. 2 e 3)

[9] Supremo Tribunal Federal. Certidão de Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 635. Embargos de Declaração. Doc. N° 526. 03 fev. 2022. p. 4 a 6

[10] Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 709. Doc. N° 01. Supremo Tribunal Federal. 2020 p. 3

[11] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Decisão Monocrática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 705. Deferimento de Medidas Cautelares. Doc. N° 96. 08 jul. 2020. p. 33 a 35

[12] Partido Socialista Brasileiro. Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 760. Doc. N° 01. Supremo Tribunal Federal. 11 nov. 2020. p. 145 a 147

adequada de recursos humanos, materiais e financeiros, e a retomada de operações de fiscalização ambiental interrompidas ou enfraquecidas. O STF enfatizou a necessidade de garantir a transparência nas ações governamentais, determinando a publicidade de dados ambientais, como índices de desmatamento e relatórios de fiscalização, bem como a prestação de contas periódica ao Tribunal sobre a execução das políticas públicas e o cumprimento das metas.[13]

Além disso, o Tribunal exigiu a reativação do Fundo Amazônia, que havia sido paralisado, para financiar ações de combate ao desmatamento e projetos sustentáveis. Também foi imposta a intensificação das ações de fiscalização para combater atividades ilegais, como queimadas e mineração, com atuação conjunta das forças de segurança e órgãos ambientais. O STF reforçou a importância do cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris, que prevê a redução de emissões de gases de efeito estufa e a preservação florestal.[14] As medidas visaram garantir a eficácia do artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando o papel do Estado na preservação ambiental.[15]

Entre os processos identificados, destacam-se os seguintes macrotemas:

a) Questões indígenas:

i) desinstrusão em terras indígenas e garimpo ilegal (ADPF 709);

ii) proteção de indígenas isolados e de recente contato (ADPF 991);

iii) reestruturação da FUNAI para políticas públicas em geral (ADPF 760);

iv) Saúde indígena, em especial no tocante à reestruturação do Subsistema de Saúde Indígena - SASI-Sus (ADPF 709);

b) Proteção ambiental:

i) reestruturação do MMA, IBAMA e ICMBio (ADPF 760);

ii) combate a incêndios florestais na Amazônia e Pantanal (ADPF 743).

c) Violência Policial

i) Câmeras corporais da Polícia Militar de São Paulo (SL 1696);

ii) Letalidade das Polícias do Estado do Rio de Janeiro (ADPF 635)

d) Sistema carcerário ADPF (ADPF 347)

e) Racismo estrutural (ADPF 973)

---

13 Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Cármen Lúcia. Certidão de Julgamento da ADPF n° 760. Doc. N° 225. 29 fev. 2024. p. 6 e 7

14 Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Cármen Lúcia. Certidão de Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 760. Doc. N° 225. 29 fev. 2024. p. 07)

15 Outros vários casos estruturais foram objeto de deliberação, como racismo estrutural (ADPF 973), população de rua (ADPF 976), entre outros. Na ADPF nº 973, setes partidos políticos, em colaboração com a Coalizão Negra por Direitos, requerem que o Tribunal reconheça um Estado de Coisas Inconstitucional relacionado à população negra do País, caracterizado pela alta letalidade de pessoas negras em virtude da violência estatal e pelo desmonte de políticas públicas voltadas a essa parcela da população. As ações e omissões do Estado geram uma violação sistemática dos direitos fundamentais à vida, à saúde e à segurança, originando "[...] um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira [...]". Para superar a realidade inconstitucional, as legendas pedem que o STF determine o desenvolvimento e a implementação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional.
A ADPF 976, sobre moradores de rua, foi proposta pelos partidos políticos REDE Sustentabilidade e PSOL, bem como pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, (MTST), em face de um ECI concernente às condições desumanas de vida da população em situação de rua no Brasil, decorrente de omissões estruturais de todos os Poderes e níveis federativos. Entre os pedidos apresentados na ação, estão a criação de uma Comissão de Enfrentamento à Emergência da População em Situação de Rua e a apresentação, em até 15 dias, de planos municipais, estaduais, distrital e federal para zerar a carência de abrigos institucionais permanentes para a população em situação de rua.

3 Fragilidade das instituições envolvidas

Em todos os casos, nota-se que os órgãos e autoridades envolvidos no problema estrutural estavam altamente fragilizados: passavam por um longo processo de redução orçamentária, contingenciamento de fundos específicos destinados às políticas públicas sob sua responsabilidade, perda importante do quadro de pessoal e falta de servidores de carreiras especializadas. Tais circunstâncias explicam, ao menos parcialmente, a falta de efetividade da sua atuação. A simples condenação das instituições a reformular a política, de forma genérica, significaria a falta de eficácia da decisão judicial.

a) Órgãos indígenas: FUNAI e SESAI

No caso dos temas indígenas, as principais instituições envolvidas eram a FUNAI e a Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (SESAI). A FUNAI vinha sendo alvo de redução de orçamento e pessoal há quase vinte anos. A tabela a seguir mostra a perda de 50% dos servidores da FUNAI entre 2012 e 2023. Ainda que tenha ocorrido um concurso em 2012 e outro em 2018, estes não foram suficientes para evitar a rápida queda de mais da metade do quantitativo de servidores.

Ano	Ingresso	Aposentados	Exclusão	Saldo	Efetivos em 31/12
2012	228	29	65	134	2.596
2013	4	73	62	-131	2.465
2014	2	110	44	-152	2.313
2015	2	82	28	-108	2.205
2016	1	60	23	-82	2.123
2017	1	171	19	-189	1.934
2018	213	188	42	-17	1.917
2019	65	193	25	-153	1.764
2020	1	106	44	-149	1.615
2021	7	91	38	-122	1.493
2022	0	106	43	-149	1.344
2023	4	58	15	-69	1.275

Fonte: Plano de Ação. Fundação Nacional dos Povos Indígenas, ADPF 991, julho de 2024

Com a falta de novos concursos em número suficiente, o perfil dos servidores também foi envelhecendo. Em 2023, 23,8% dos servidores já eram aposentados e continuavam a trabalhar com o abono de permanência. O salário inicial dos servidores era pouco mais de R$ 3 mil líquido, talvez um dos mais baixos de toda a administração pública federal, um desestímulo para a manutenção do quadro.[16]

Além da falta de pessoal suficiente e da baixa remuneração, o quadro institucional dificulta o exercício das competências. Nota-se a existência da regulamentação para o exercício de funções essenciais para a efetividade institucional. Inexistia, por exemplo, uma regulamentação sobre o exercício de poder de polícia, por exemplo. Embora conste da Lei nº 5.371, de 05 de dezembro de 1967, que criou a FUNAI, prever o poder de polícia, o tema não foi regulamentado em quase sessenta anos, apenas sendo efetivado com a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 709.[17]

[16] Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 991. Plano de Ação FUNAI. Doc. N° 272. p. 18

[17] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Decisão Monocrática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 709. Doc. N° 2990. 20 dez. 2024.

Em outras palavras, a FUNAI não tinha um regulamento interno para retirar um invasor ou mesmo aplicar multas quando identificasse desmatamento, mineração ou outros atos ilegais em terra indígena. No máximo, poderia aconselhá-lo a parar a transgressão e comunicar o ato ao IBAMA ou à Polícia Federal, para que tomassem providências. Em função das distâncias e estrutura deficitárias destes órgãos, a maior probabilidade é que nada ocorresse e a infração continuasse sem que sequer uma multa fosse aplicada.

As estruturas de apoio estavam sucateadas. Em algumas estruturas visitadas, notava-se a falta de equipamentos básicos, inclusive para realização dos serviços mais rotineiros ou dormitório e banheiros adequados.

Em resumo, com metade dos servidores, com baixa remuneração, sem competências legais para agir em face a ilícitos, sem estrutura para trabalho, seria muito pouco provável que houvesse efetividade no cumprimento de suas funções.

O caso da SESAI é ainda mais atípico. A estrutura é uma das maiores do serviço público federal. São, ao todo, cerca de 14.600 colaboradores que atuam na saúde indígena, focados no atendimento apenas nos indígenas aldeados. Os recursos da SESAI são de R$ 2,6 bilhões de reais, sendo um dos maiores orçamentos de toda a Administração Pública Federal brasileira.[18]

Contudo, o número de servidores efetivos é menos de 1% do total de colaboradores contratados.[19] A gestão dos serviços, os recursos, são realizados por profissionais de livre nomeação ou por bolsistas, temporários, contratados via convênio. Há uma rotatividade grande de profissionais, livre-nomeação para os gestores dos Distritos Sanitários Indígenas, o que pode levar a uma falta de profissionalização, indicações políticas, perda da memória e continuidade de políticas públicas, falta de capacidade de articulação do sistema, entre outros.

A política pública foi objeto de uma avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em um estudo realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). O detalhado estudo, que avaliou a política por mais de dois anos, inclusive com entrevistas aos diversos atores estaduais e municipais, identificou uma clara falta de profissionalização dos gestores. A dificuldade neste caso é a capacidade para organização da política e bom uso dos recursos orçamentários.[20]

Vale a pena destacar que o CMAP tem uma missão de reavaliar políticas públicas pela ordem dos gastos. Em poucos anos, chegaram ao SasiSUS, ou seja, a política de saúde indígena é uma das políticas que mais usam recursos dentre todas as políticas públicas em andamento no Poder Executivo Federal. Para se ter uma noção de comparação, em 2024, o orçamento foi quase 10 vezes maior do que aquele da FUNAI.[21]

O orçamento, embora expressivo para os padrões brasileiros, é distribuído de forma inadequada. Há uma grande descentralização para os Distritos Sanitários de Saúde Indígena.[22] Contudo, a distribuição or-

[18] BRASIL. **Orçamento SESAI. DSEI. Ano 2023.** Valor Empenhado: R$ 1.133.794.419,11. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/sesai_orc_dsei/sesai_orc_dsei.html. Acesso em: 15 jan. 2025.

[19] BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação SAsiSUS: avaliação do quantitativo dos funcionários terceirizados dos DSEI. 1226 efetivos em 6449. Brasília, DF, 16 jan. 2025. p. 40. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

[20] BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação SasiSUS. Brasília, DF, 16 jan. 2025. p. 18. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

[21] BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. O orçamento da FUNAI em 2024 foi de R$ 289 milhões para despesas discricionárias. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/funai-apresenta-proposta-de-reestruturacao-para-fortalecimento-institucional-na-2a-reuniao-ordinaria-do-cnpi#:~:text=Execu%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria,-Wendell%20Araujo%20discorreu&text=%E2%80%9C2024%20foi%20%5Bo%20ano%20com,R%24%20558%20milh%C3%B5es%2C%20respectivamente. Acesso em: 17 jan. 2025.

[22] BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação SasiSUS: análise orçamentária. Brasília, DF. p. 60-64. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso

çamentária não guarda nenhuma relação com os índices epidemiológicos, mas apenas com a capacidade de execução em anos anteriores. Não havia relação entre o planejamento e as especificidades culturais e sanitárias diretamente relacionados à saúde indígena. Nas palavras do Comitê de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas:

> Os efeitos da inexistência de um sistema de saúde desenhado de uma forma que contemple as especificidades epidemiológicas e culturais da comunidade indígena perpassam desde consequências diretamente ligadas à saúde, ocasionando aumento da mortalidade por causas evitáveis, baixa capacidade de resposta diante do surgimento de epidemias, prejuízo à saúde pelo não recebimento de atenção integral e diferenciada; até consequências sociais e culturais, como a desassistência à população indígena, maior vulnerabilidade à violência urbana, bem como a exclusão social dos povos indígenas[23].

Os DSEI, mesmo com recursos substanciais, tinham uma administração não profissionalizada. Não há padronização dos contratos e acompanhamento da execução contratual, o que dificulta a fiscalização da boa utilização dos recursos envolvidos.

b) Órgãos ambientais: IBAMA e ICMBio

O corpo funcional do IBAMA e do ICMBio tem competências bem delineadas, maior profissionalização e capacitação. Em 2009, o IBAMA tinha 4.208 servidores, número que cai para 2480, em 2021. Em outras palavras, o total de servidores no órgão foi reduzido em mais de 40% em pouco mais de uma década, um processo similar ao que ocorreu na FUNAI. De acordo com a Diretoria de Proteção Ambiental do próprio IBAMA, identificam uma necessidade de 2750 servidores para conseguirem exercer as competências funcionais.[24]

No tocante ao orçamento, indentifica-se uma redução significativa e uma baixa capacidade de execução, em diferentes anos. Interessante notar que houve várias iniciativas para ampliar os recursos orçamentários disponíveis para os órgãos ambientais no Brasil. Para contrabalancear os cortes orçamentários, o governo brasileiro iniciou tratativas para a doação de recursos internacionais, a exemplo do Fundo Amazônia. Outra iniciativa foi a previsão de contrapartidas pela exploração de petróleo do pré-sal, o Fundo Social, que tinha entre as destinações previstas pela Lei nº 12.351, de 2010, sobre a proteção do meio ambiente e o combate às mudanças climáticas.[25]

Contudo, mesmo os recursos doados por outros países para a proteção do meio ambiente no Brasil não estavam disponíveis para os órgãos ambientais. Primeiro, houve a dissolução do comitê gestor do Fundo Amazônia, o que impediu a aprovação de novos projetos. Depois, de acordo com as regras orçamentárias da União, mesmo em se tratando de doações internacionais, os recursos deveriam constar do orçamento dos órgãos para serem acessados. Neste caso, submetem-se aos limites fiscais globais do Governo Federal.

Em outras palavras, o IBAMA, o ICMBio e o MMA apenas poderiam receber os recursos doados por governos estrangeiros, caso algum outro órgão público reduzisse seu orçamento nos mesmos valores. Na prática, não apenas os órgãos ambientais não recebiam novos recursos, como tinham seus orçamentos re-

em: 17 jan. 2025.

[23] BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação SasiSUS. Brasília, DF. p. 19. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

[24] IBAMA. Plano de fortalecimento institucional para o controle do desmatamento e dos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal, 2024, p. 8

[25] BRASIL. Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, institui o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Capítulo VII, Art. 47. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

duzidos com as sucessivas restrições orçamentárias. O Fundo Social, por sua vez, nunca foi regulamentado para sua destinação ambiental. Os recursos foram destinados para o pagamento da dívida pública.[26]

Além da insuficiência orçamentária, havia baixa execução orçamentária dos recursos existentes. No caso do IBAMA, por exemplo, a baixa execução orçamentária ocorreu em vários momentos. Em 2019, o IBAMA executou apenas 12% do orçamento previsto.[27]

Institucionalmente, houve a criação de barreiras administrativas para a efetividade do órgão. O procedimento para arrecadação de sanções ambientais foi burocratizado, com a criação de uma nova instância administrativa julgadora, mas sem a destinação de pessoal ou equipamento para realização dos trabalhos. O resultado foi a não avaliação de milhares de multas ambientais, com a prescrição intercorrente de uma grande proporção das sanções.

c) Polícias do Estado do Rio de Janeiro

A fragilidade institucional das polícias do Estado do Rio de Janeiro não estava necessariamente no orçamento ou no quantitativo de policiais, embora tais pontos sejam considerados também problemas importantes pelo Estado do Rio de Janeiro. No caso, a dificuldade estava na ausência de um conjunto de regras e princípios, bem como uma política institucional capaz de regular a atuação da polícia e evitar um número desnecessário de mortes. A criação de protocolos de abordagem, a formação de uma cultura institucional focada na redução da letalidade, a criação de mecanismos formais de governança, o uso de câmeras corporais, entre outros, foram instrumentos identificados como essenciais para a melhoria dos procedimentos, como veremos abaixo.

Além disso, havia ineficácia na supervisão do Estado sobre as forças policiais, revelando a fragilidade do sistema de controle. A inexistência de protocolos claros, de dados confiáveis dificultam a análise e mecanismos concretos de prevenção e sanção de abusos. A decisão judicial, ao exigir medidas como o registro audiovisual das operações e a transparência sobre sua motivação, expôs a resistência estrutural à reforma e à modernização das práticas policiais.[28] Esse quadro não apenas compromete o Estado Democrático de Direito, mas também intensifica a desconfiança mútua entre as comunidades vulneráveis e as instituições de segurança pública, perpetuando ciclos de violência e exclusão social.

d) Sistema carcerário

O sistema carcerário brasileiro é descentralizado entre os entes federativos e é sobretudo gerenciado pelos Estados da federação. O número de profissionais existentes é amplamente insuficiente para lidar com o quantitativo de presos. Via de regra, precisam de mais capacitação, materiais e equipamentos para o melhor exercício das suas funções.[29] Embora o número de presos tenha crescido rapidamente nos últimos anos, o número de servidores, o volume de recursos, a infraestrutura evoluiu muito pouco.

---

[26] BRASIL. Controladoria-Geral da União. SILVA, Tatiane Gomes. Fundo Social do Pré-Sal: uma análise pautada na transparência e no controle social. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2022. p. 38. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73964/3/Dissertacao_Silva_2022.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

[27] BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Plano de ação. Valor empenhado: R$ 1.717.731.194,18 / Valor liquidado: R$ 1.410.140.618,50. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR20701&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago. Acesso em: 17 jan. 2025.

[28] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Edson Fachin. Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 635. Embargos de Declaração. Doc. N° 568. 03 fev. 2022. p. 7

[29] BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Relatório Anual de 2022. Relatório sobre a visita a presídios em diversos estados do país, incluindo Alagoas, com constatação de privação de água e falta de material, como vestuários e roupas de cama e banho. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/colegiado-

A superlotação é um dos problemas mais críticos do sistema prisional no Brasil. As penitenciárias frequentemente operam com uma capacidade muito acima do limite, o que resulta em condições desumanas. Essa situação é agravada pela falta de investimentos em novas unidades prisionais e pela lentidão do sistema judiciário, que contribui para a demora na conclusão dos processos.

No Judiciário e no Executivo, existe uma cultura de encarceramento, mesmo em caso de crimes que poderiam ser objeto de cumprimento de penas alternativas à prisão, o que agrava ainda mais o problema. O grande número de usuários de drogas, que foram presos com posse de pequenas quantidades, estimado em 17% do total de quase 634 mil presos no país, é um exemplo.[30]

A presença de facções criminosas dentro das prisões é um problema significativo. A rivalidade entre grupos pode resultar em violência extrema, incluindo assassinatos e torturas. A falta de controle e a corrupção dentro do sistema prisional dificultam a contenção dessa violência. Além disso, a ausência de programas eficazes de reabilitação e reintegração social contribui para a alta taxa de reincidência criminal. Muitas prisões não oferecem educação, capacitação profissional ou apoio psicológico, o que impede que detentos se preparem adequadamente para o retorno à sociedade.

Tudo isso é continuamente agravado pela insuficiência orçamentária, com recursos escassos para manutenção das unidades, contratação de pessoal qualificado e implementação de programas de reabilitação. O orçamento destinado ao sistema prisional é frequentemente insuficiente, refletindo uma prioridade baixa nas políticas públicas.

A combinação desses fatores resulta em um sistema prisional que não apenas falha em cumprir suas funções, mas que também perpetua ciclos de violência e criminalidade. Para enfrentar esses desafios, é necessário um compromisso sério com reformas estruturais, investimentos adequados e uma abordagem mais humana e eficaz em relação à justiça criminal.

4 A metodologia adotada pelo Supremo Tribunal Federal para os processos estruturais

4.1. Criação de estruturas especializadas

No Supremo Tribunal Federal, face ao acúmulo de processos estruturais e complexos, identificou-se a necessidade uma metodologia própria, mais uniforme, para lidar com os mesmos, bem como de melhores subsídios para tratar processos de grande impacto econômico e social. Para tanto, o Ministro Luís Roberto Barroso criou uma estrutura vinculada à Secretaria-Geral, composta por três órgãos: i) Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), com especialistas de processo estrutural, políticas públicas e economista; ii) Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), com especialista em mediação; iii) Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE), com especialistas em estatística e análise de dados. Essa interdisciplinaridade e comunhão de expertises têm apresentado resultados importantes na solução de conflitos perante o STF.[31]

vinculado-ao-mdhc-divulga-relatorio-em-que-pede-censo-penitenciario-e-traz-diagnostico-sobre-violacoes-de-direitos-no-sistema-prisional/RelatrioAnual2022_FINALDEFINITIVOATUALIZADO1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

[30] BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias (SENAPPEN). Relatório de informações penais, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semestre-de-2023/relipen. Acesso em: 14 jan. 2025.

[31] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ato Regulamentar n° 27, de 11 de dezembro de 2023. Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/3294. Acesso em: 16 jan. 2025.

a) Estrutura específica para processos estruturais e complexos

A finalidade da estrutura administrativa específica é apoiar a atuação dos Gabinetes dos Ministros na identificação e processamento de ações estruturais e complexas. O núcleo atua mediante a solicitação dos Gabinetes ou dos Relatores, ou seja, não há uma imposição do uso da estrutura de apoio para tratar os processos estruturais ou complexos.

A ideia de criar um Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)[32] buscou enfrentar alguns dos obstáculos comumente indicados por experiências anteriores de tribunais nacionais e internacionais na condução de tais tipos de litígios. Entre tais obstáculos, alude-se: à necessidade de construção de uma solução dialógica com os diversos atores envolvidos para que o universo mais amplo de interessados seja atendido[33], à falta de expertise dos tribunais em assuntos muito técnicos[34], à ausência de legitimidade democrática do Judiciário para tratar da alocação de recursos públicos escassos[35], ao respeito à legalidade orçamentária[36], à necessidade de coordenar distintas autoridades e órgãos, diferentes níveis federativos, e seus diferenciados limites fáticos.

Com esse objetivo, idealizou-se um núcleo com composição interdisciplinar integrado por pessoas com ampla experiência prática e acadêmica em direito, gestão de políticas públicas, conciliação e mediação, assim como economia. A ideia não é propriamente ter no núcleo todas as especialidades para a solução de problemas, o que seria improvável, dada a variedade de temas e especificidade das soluções. O que se buscou foi uma equipe com formação que a capacitasse ao diálogo com os múltiplos atores e experts envolvidos, de modo a conseguir entender os limites e as possibilidades das soluções discutidas, suas reais chances de serem efetivas, bem como negociar soluções conjuntas e auxiliar o juízo em determinações factíveis, sobre os pontos com perspectiva de impacto real na melhoria da política pública.

No caso dos processos de grande impacto econômico, o problema estava na divergência de informações sobre o impacto das decisões sobre a realidade, em especial sobre as contas públicas.[37] Geralmente, há uma percepção que o Poder Executivo Federal fazia estimativas exageradas sobre o impacto dos processos, o que ao longo do tempo levou à perda de credibilidade nas estimativas apresentadas. A criação de uma área própria, com economistas e estatísticos possibilitou não apenas rever a realidade dos dados, como também estimar impactos econômicos de diferentes decisões judiciais.

Na prática, entre as atividades realizadas pelos técnicos das áreas específicas, destacam-se: dialogar com os diferentes atores envolvidos, para melhor identificar a realidade dos fatos e as possibilidades de solução; elaborar pareceres ou notas técnicas em ações estruturais e complexas; participar de reuniões de mediação

[32] O primeiro Centro dedicado à gestão de processos estruturais no Supremo Tribunal Federal foi criado durante a presidência da Ministra Rosa Weber, por meio da **Resolução n° 790, de 22 de dezembro de 2022**. Posteriormente, na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, foi criado o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos-NUPEC, que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição-AAJ, instituída pelo **Ato Regulamentar n° 27 de 11 de dezembro de 2023.** A finalidade do Núcleo é apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas.

[33] Um dos propósitos do NUPEC é auxiliar na resolução de conflitos, com a participação, por exemplo, em reuniões de mediação realizada pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) além da elaboração de pareceres e notas técnicas que complementam o universo do processo em prol de uma decisão mais benéfica em sua generalidade. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 16 jan. 2025.

[34] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Luiz Fux. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.083.955 Distrito Federal. Inteiro Teor do Acórdão. Doc. N° 50. p. 01)

[35] O entendimento jurisprudencial quanto a este tema é de que a atuação do judiciário na alocação de políticas públicas se restringe à realização de direitos fundamentais na ausência ou deficiência grave do serviço, pois não deve violar o princípio de separação dos poderes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1 . Acesso em: 16 jan. 2025

[36] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 165. "Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais...".

[37] RESENDE, Guilherme M. Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais. 1. ed. Brasília: Editora Singular, 2024.

e conciliação; compor as Salas de Monitoramento, criadas para acompanhar ações estruturais específicas; auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas[38].

b) Estrutura específica para solução consensual de conflitos

A consensualidade tem sido cada vez mais compreendida e incrementada dos julgamentos perante o STF e, embora já ocorra há mais tempo, foi institucionalizada em 2020, com a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal.[39]

Na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso (2024-2025), a unidade foi ampliada e transformada no Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), com maior estrutura e pessoal. Ele visa apoiar os Gabinetes na busca e implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais, bem como na promoção da cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário.

Os profissionais envolvidos atuam, por exemplo: i) no auxílio à triagem de processos que, por sua natureza, pe347rmitam a solução pacífica; ii) na realização ou no apoio à realização de sessões de conciliação ou mediação, ou com o uso de outro método adequado de tratamento de controvérsias, por solicitação do Relator; e iii) na promoção da cooperação judiciária, sempre consensual, entre STF e demais órgãos do Poder Judiciário, bem como com outros atores do sistema de justiça e da sociedade civil organizada.

Quanto ao procedimento de mediação e conciliação, em apertada síntese, uma vez identificadas questões jurídicas sujeitas à competência do STF para as quais, por sua natureza, a lei permita a solução consensual, poderá ser iniciada a tentativa de autocomposição em processos de competência da Presidência ou a critério do relator, em qualquer fase processual. Em caso de consenso, o relator poderá homologar o acordo e, ainda, submetê-lo a referendo do Plenário.[40]

Os acordos no âmbito do STF possuem inúmeras particularidades em relação às demais instâncias do Poder Judiciário, especialmente quando ocorrem em processos de competência originária, que envolvem questões objetivas. Um dos limites do objeto do consenso é a análise da constitucionalidade das leis, devendo o consenso tratar apenas dos efeitos concretos, ou seja, dos aspectos práticos da lei questionada[41].

Ademais, a sensibilidade dos temas submetidos ao Supremo demanda uma maior atenção quanto: i) ao diagnóstico do conflito e suas particularidades; ii) à estratégia a ser adotada, considerando quem são os participantes do acordo e outras questões logísticas; e iii) à confidencialidade das discussões.

O STF deverá controlar a legalidade dos acordos, rejeitando a homologação ou sugerindo adaptação das cláusulas inadequadas, desproporcionais ou ilegais.

4.2 Mapeamento dos processos existentes e diálogo com relatores

Inicialmente, as áreas administrativas específicas se dedicaram ao mapeamento de todos os processos estruturais em curso no Supremo Tribunal Federal, o estágio de cada um deles e à classificação de critérios para possível atuação. Houve uma discussão com o gabinete de cada um dos ministros relatores para avaliar

[38] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Pesquisa de Prática Jurídica - NUPEC**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 15 jan. 2025.

[39] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Resolução nº 697, de 26 de fevereiro de 2020**. Regulamenta procedimentos internos no âmbito do STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

[40] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Resolução nº 697, de 26 de fevereiro de 2020**. Regulamenta procedimentos internos no âmbito do STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

[41] Os acordos realizados no Supremo Tribunal Federal (STF) em processos de competência originária têm como principal característica a limitação ao consenso sobre questões práticas, como a execução de decisões ou ajustes operacionais. O foco está na resolução de aspectos concretos, como a implementação de políticas públicas ou ajustes em cálculos financeiros, sem alterar o entendimento jurídico fundamental da norma.

a sua predisposição em trabalhar de modo integrado com a equipe especializada em processos estruturais do NUPEC e do NUSOL[42].

Em seguida, avaliou-se cada ação, bem como sobre a real capacidade do Supremo Tribunal Federal de impactar a realidade das questões em debate. Vários fatores influenciaram esta análise, tais como: a amplitude do problema, a quantidade de atores envolvidos, as perspectivas de mudança da realidade, a possibilidade de indução de novos comportamentos por decisões do STF. Houve uma seleção dos processos com maiores chances de impacto, bem como uma melhor delimitação de quais medidas seriam mais aderentes à atuação do Poder Judiciário.

4.3. Identificação dialogada sobre possíveis soluções

Nos processos estruturais, o Poder Judiciário tem grandes dificuldades em encontrar soluções para as políticas públicas, de modo mais consistente que o próprio Poder Executivo. Ainda que o Poder Judiciário se equipe com técnicos e consulte pontualmente especialistas em determinados setores, é muito provável que não tenha o tempo necessário para o conhecimento da política pública e amadurecimento de soluções, que realmente seja efetivas no campo[43]. Ainda que consiga encontrar soluções unilaterais, caso não haja o engajamento do Poder Executivo, a implementação tende a fracassar, porque os próprios atores envolvidos não estariam convencidos de que se trata da melhor solução a ser aplicada ao caso concreto. Muitas soluções consideradas fáceis pelo Poder Judiciário muitas vezes tendem ao fracasso, quando submetidas à força da realidade na sua aplicação prática.

O adequado tratamento dos processos estruturais deve partir das seguintes premissas: i) o processo estrutural tem como uma de suas características a exigência de um plano de ação, com cronograma, metas e indicativos claros pela entidade; ii) a exigência desse plano pode ocorrer em qualquer fase do processo. Em casos mais graves, exige-se o plano em tutela provisória e em outros o plano é exigido com o julgamento que reconhece o estado de violação de direitos fundamentais; iii) no STF, as decisões provisórias geralmente são referendadas pelo Plenário, ampliando a sua legitimidade e força executiva, cujo cumprimento se inicia imediatamente após a decisão, gerando, por consequência, o monitoramento pelo judiciário; iv) não devemos confundir a finalidade do processo estrutural, com a finalidade da política pública.[44]

Em casos estruturais, o Judiciário busca uma retomada da operação funcional e dialógica das diferentes autoridades públicas envolvidas no problema, a fim de que elas progressivamente superem a situação de violação de direitos. Uma vez restabelecido o diálogo, o plano de ação e consolidada sua implementação, está cumprida a missão do processo estrutural. A partir de então, cabe às autoridades administrativas aperfeiçoarem continuamente a nova política pública, de modo a que possa se aproximar de um estado ideal de atendimento aos direitos. Alcançar tal estado ideal é missão do Poder Executivo.

---

42 No Supremo Tribunal Federal (STF), os Núcleos de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) desempenham um papel fundamental no apoio aos relatores dos processos, especialmente em litígios de alta complexidade ou que demandem soluções consensuais. Os relatores, responsáveis por conduzir os processos em todas as suas etapas, têm no NUPEC e no NUSOL aliados estratégicos para a gestão eficiente e eficaz dessas ações. Os relatores podem contar com o apoio dos núcleos especializados sempre que considerarem pertinente para o andamento do processo. Contudo, é importante destacar que o relator mantém total autonomia sobre o caso. Quando o relator entender que é viável a busca por uma solução consensual, ele pode encaminhar o processo ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), que realiza audiências e promove diálogos entre as partes, com o objetivo de alcançar um acordo. Se um consenso for atingido, o acordo é submetido ao relator para homologação. Caso contrário, o processo retorna ao relator, que tomará uma decisão monocrática. O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), por sua vez, apoia o relator na análise do caso, fornecendo pareceres, notas técnicas e relatórios que auxiliam na tomada de decisões, especialmente em casos de maior complexidade.

43 Sabel, Charles F., & Simon, William H. *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*. Georgetown Law Journal, 105(1), 2017.

44 JOTA. **Qual é o futuro dos processos estruturais no Brasil?** Disponível em: https://www.jota.info/justica/qual-e-o-futuro-dos-processos-estruturais-no-brasil. Acesso em: 17 jan. 2025.

Os casos estruturais e complexos exigem de uma estratégia procedimental diferenciada e dialógica. Diante disso, diversas formas de participação, de diálogo ou de técnicas autocompositivas podem ser utilizadas, adequando-se às especificidades da causa: (i) participação: designação de consultas, audiências públicas, como *amicus curiae* e outras formas de participação direta; (ii) técnicas autocompositivas: negociação, conciliação, mediação, convenção processual, cooperação judiciária, votos conjuntos. (iii) diálogos processuais ou interinstitucionais: reuniões técnicas e audiência de contextualização.[45]

Nos casos perante o Supremo Tribunal Federal, optou-se por procurar alternativas de soluções junto aos próprios atores do Poder Executivo. O diálogo é importante. Em muitas situações, notou-se que os órgãos envolvidos tinham um leque de soluções, mas com dificuldades em implementá-las, seja por fragilidade institucional, como a falta de pessoas ou recursos, seja porque suas pautas não eram as prioritárias junto aos órgãos centrais de governo. Em outras situações, havia um ambiente de discussões maduras, que propunham soluções que poderiam ser dialogadas com os responsáveis pela implementação da política.

Entre as estratégias adotadas, destacam-se a busca por análises mais detalhadas realizadas pelo próprio Poder Executivo, auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União, a determinação que o Poder Executivo apresentasse um plano de ação, com metas, indicadores de avaliação e monitoramento, recursos necessários e disponíveis, pessoal existente e necessário, para a realização das ações indicadas ou mesmo a constituição de um grupo técnico de especialistas para elaborar um plano de ação externo a ser avaliado pela Corte.

a) Diagnósticos do próprio Executivo

A cultura de avaliação e monitoramento de políticas públicas vem crescendo no Poder Executivo, nos últimos anos. Houve a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com a Lei nº 13.971, de 2019. Em 2021, o tema virou objeto de norma constitucional, com a Emenda Constitucional nº 109.[46] Nos últimos anos, houve a criação de várias estruturas para avaliação de políticas públicas, como uma Secretaria específica no Ministério do Planejamento, a criação de uma cultura de avaliação e indução a que os órgãos avaliassem novas políticas por órgãos como a Secretaria Especial de Análise Governamental e a Secretaria Especial de Avaliação e Monitoramento da Presidência da República, a Escola Nacional de Administração Pública, a Controladoria Geral da União, além da importante indução a partir das auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União.

Essa cultura de avaliação prevê algumas metodologias diferentes, mas que em geral exigem a revisão das políticas existentes à luz de da definição precisa do objeto da política, a criação de metas concretas, indicadores de monitoramento e avaliação, recursos necessários e disponíveis, e a revisão periódica. Em alguns casos, há ainda definição de matriz de responsabilidade, com a área competente para cada metas e precisão dos riscos a serem enfrentados, bem como das medidas a serem adotadas em cada situação.

Não se chega a utilizar técnicas mais sofisticadas como análises baseadas em evidências, amostras randomizadas ou outras, não porque não se acredite nas mesmas, mas porque não se considera que o estágio de maturidade e as possibilidades permitam criar políticas pilotos, com monitoramento detalhado das condicionalidades.[47]

Uma das estratégias foi levantar se o próprio Poder Executivo havia realizado avaliação das políticas públicas em debate no âmbito do Poder Judiciário. Por se tratarem de políticas muito questionadas, foi possível

[45] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Pesquisa de Prática Jurídica - NUPEC**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 16 jan. 2025.

[46] Art. 37.§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.» (NR)

[47] Sobre o tema, ver os trabalhos dos prêmios Nobel Barnerjee e Duflo, como "Economia dos Pobres", São Paulo: Companhia das Letras, ou "Boa economia para tempos difíceis", Rio de Janeiro: Zahar, 2020".

encontrar, em quase todos os casos, diagnósticos mais amplos ou pelo menos focados em aspectos específicos das políticas. No caso da pauta indígena, houve o estudo detalhado do CMAP[48], com análise para todo o subsistema de saúde. Entre os pontos levantados, propunham, por exemplo:

1) Redefinição da distribuição orçamentária, com base em indicadores epidemiológicos;
2) Redefinições de metas, com base em dados reais de cada DSEI;
3) Adoção de indicadores de cobertura e financiamento para equipes multidisciplinares, Médicos, Odontólogos, Enfermeiros e auxiliares, Agentes Indígenas de saúde, Agentes Indígena de saneamento
4) Adoção de cesta de indicadores estratégicos para redução da mortalidade infantil, com indicadores de mortalidade infantil, consultas pré-natais, acompanhamentos de casos de baixo peso ao nascer e indicadores de resolutividade;
5) Criação de indicadores específicos a serem atingidos e de linhas de base, para permitir os avanços obtidos;
6) Padronização de processos administrativos, que fogem aos parâmetros da Administração Pública Federal.

Na pauta ambiental, por sua vez, havia vários diagnósticos pontuais, sobre problemas específicos, tanto pela Consultoria Geral da União, como pelo Tribunal de Contas da União[49]. O próprio IBAMA e ICMBio, por serem órgãos com melhor organização institucional, foram capazes de apresentar planos estruturados para a melhoria institucional.[50]

Em outros casos, não havia um diagnóstico pré-elaborado, então foi necessário indicar que o próprio órgão identificasse suas fragilidades e propostas de soluções. Como se trata de um órgão com uma carreira estruturada e com uma percepção que o Poder Judiciário poderia ser um instrumento para conseguirem o fortalecimento institucional que não era obtido dentro do próprio Poder Executivo, houve a possibilidade de obter um diagnóstico autocrítico com um conjunto de propostas interessantes.

[48] O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) tem por objetivo a avaliação de políticas públicas. No Ciclo de Avaliação 2022 do CMAP, foi selecionada, para exame, a ação orçamentária 20YP (Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena), expandindo seu escopo para incluir o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), que engloba também a ação 21CJ- Saneamento Básico em Aldeias Indígenas. O SasiSUS foi criado para oferecer atenção primária e vigilância em saúde à população indígena. O relatório detalha os objetivos, desafios e impactos das ações, enfatizando a importância de melhorar a saúde indígena por meio de iniciativas articuladas e abrangentes. Os resultados desta avaliação demonstram a inequívoca importância do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena para proporcionar aos povos indígenas o acesso à atenção integral à saúde. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/atuacao-da-cgu-fortalece-as-politicas-publicas-que-atendem-os-povos-originarios/1-relatorio-de-avaliacao-sasissus.pdf. Acesso em 15 jan. 2025.

[49] BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). CGU divulga relatório de auditoria que reforça boas práticas em concessões de unidades de conservação. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-divulga-relatorio-de-auditoria-que-reforca-boas-praticas-em-concessoes-de-unidades-de-conservacao. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatórios de auditoria. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Áreas de atuação: Controle externo da agricultura e meio ambiente. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/areas-de-atuacao. Acesso em: 16 jan. 2025.

[50] BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Planejamento estratégico 2016-2019. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/2019-planejamento-estrategico-ibama-2016-2019-pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Planejamento estratégico de pesquisa e gestão do conhecimento. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/pesquisa/venha-pesquisar-conosco/PEP_icmbio_Verso2023.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

b) Identificação de soluções por especialistas independentes

No caso da letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro, considerou-se que uma comissão técnica com especialistas teria melhores condições políticas e de independência para a produção de um relatório propositivo, abrangendo pontos sensíveis, do que o próprio Poder Executivo Estadual, que questionava nos autos a própria necessidade e os fundamentos do processo.

O STF preferiu criar um grupo técnico de especialistas para fazer visitas técnicas, dialogar com os diferentes atores e definir um rol de ações prioritárias para a redução da letalidade, dentro de um prazo predeterminado pela Corte. Houve a produção de um documento detalhado[51], com diagnóstico da situação do Estado do Rio de Janeiro, com várias propostas concretas, customizadas para o Estado, como, por exemplo:

- Criação de uma comissão independente de supervisão da atividade policial;
- Uso de câmeras de segurança, corporais, em viaturas e em locais estratégicos;
- Indicadores de mortes em decorrência de ação policial;
- Definição de metas de redução da letalidade;
- Controle de armas e munições;
- Regras de acesso às gravações aos órgãos de controle, como Ministério Público, Corregedoria das Polícias, Defensoria Pública, entre outros;
- Mecanismos para a participação dos familiares de vítimas nos inquéritos policiais;
- Autonomia técnica das perícias científicas.

c) Identificação de soluções conjuntas entre Poder Judiciário e Poder Executivo

No caso do sistema carcerário brasileiro, há uma multiplicidade de instituições independentes, em diversos entes federativos. Parte do problema era do próprio Poder Judiciário, responsável pelas audiências e custódia, pela determinação do regime de cumprimento de pena, pela progressão e controle do sistema carcerário. Neste caso, houve a necessidade de construir um plano conjunto, entre o Poder Executivo, representado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e o Poder Judiciário, representado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo Brasileiro (DMF/CNJ).[52]

Tendo em vista o desafio de lidar com centenas de atores, envolvidos, face a descentralização da execução penal, houve a elaboração de uma minuta, com várias consultas públicas, em diversos Estados da federação. O documento também foi aberto à contribuições pela internet, que foram em seguida avaliadas e publicadas. Em seguida, houve a validação perante os órgãos do Poder Executivo, para elaboração de um plano nacional, que foi construído em torno de 4 eixos:

- Controle da entrada e das vagas do sistema prisional;
- Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional;
- Processos de saída da prisão e reintegração social;
- Políticas de não repetição do Estado de coisas inconstitucionais.

[51] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Polícia cidadã. Parecer sobre o plano de redução de letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/parecer-adpf-635.pdf. Acesso em: 28 nov. 2024.

[52] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Inteiro teor do acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347. Doc. N° 703. 04 out. 2023. p. 8

Cada um dos pontos é dividido em várias metas, com indicadores concretos. Ao todo, foram desenvolvidas centenas de ações específicas para lidar com o problema. O plano nacional foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 18 de dezembro de 2024.[53] Na sequência, todos os Estados da Federação deverão desenvolver seus próprios planos, a luz do plano nacional e de acordo com suas especificidades

Nota-se que o Supremo Tribunal Federal, como regra geral, não propôs soluções próprias para a reestruturação de políticas públicas. A ideia foi sempre colher as sugestões do próprio Poder Executivo ou de especialistas, em parceria com o Poder Executivo. Em vários casos, contudo, essa coleta de informações foi motivada por provocações específicas, pontuais, ou por estratégias de confrontação técnica entre os diferentes órgãos públicos que lidam com as pautas discutidas para verificar inconsistências entre as propostas apresentadas ou omitidas

d) Audiência de contextualização

Trata-se de um formato novo de audiência que se diferencia: i) da audiência pública: objetiva ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante; ii) da audiência de instrução: colher elementos probatórios sobre fatos controversos; e iii) da audiência de conciliação ou mediação: busca ampliar o diálogo entre as partes para a construção de acordos.

A audiência de contextualização, de natureza multifuncional, e objetiva: (i) colher informações para subsidiar a tomada de decisão; (ii) alinhar expectativas dos envolvidos; (iii) elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos; (iv) identificar de forma mais precisa o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais; (v) auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; (vi) propiciar que cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com reais possibilidades de cumprimento; (vii) viabilizar consensos acerca de pontos específicos.

A audiência de contextualização foi testada no STF na ADPF 635, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que trata da letalidade policial no Rio de Janeiro. Os autos foram encaminhados aos Núcleos de Solução Consensual de Conflitos e de Processos Estruturais e Complexos para, por meio do diálogo, auxiliar o Relator a monitorar o cumprimento das determinações ao Estado do Rio de Janeiro. Diante disso, foram designadas audiências para oportunizar o Estado do Rio de Janeiro a prestar esclarecimentos para subsidiar nota técnica que seria elaborada pelo NUPEC, a qual, por sua vez, serviram para elucidar o Relator no julgamento do caso. Essas audiências possibilitaram: i) o auxílio no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; ii) o alinhamento de expectativas entre os envolvidos; iii) o consenso sobre a calendarização de apresentação de novos documentos nos autos; iv) ajustes temáticos que contribuíram para o avanço do diálogo; v) a obtenção de informações mais precisas para a tomada de decisão do relator.[54]

As audiências de contextualização também variam no tocante à informalidade. Em alguns casos, são conduzidas pelo próprio Ministro do Supremo Tribunal Federal. Em outros, pelos juízes auxiliares ou pelos assessores especiais do NUPEC. A estratégia utilizada depende dos objetivos. Nos casos onde há um forte contraditório entre as partes, como nos casos sobre a letalidade das polícias do Estado do Rio de Janeiro, optou-se por avançar ponto a ponto das propostas dos especialistas, gerando um debate entre os representantes do Estado do Rio de Janeiro, os autores do processo, representados pelo Professor Daniel Sarmento, advogado do Partido Socialista Brasileiro, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado e do Ministério Público Federal. O contraditório permitiu testar os limites das soluções apresentadas e obter novas informações a partir dos debates.

[53] Supremo Tribunal Federal. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Certidão de Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347. Doc. N° 781. 18 dez. 2024. p. 4

[54] Núcleo de Processos Estruturais e Complexos. Nota Técnica para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Doc. nº 848. Supremo Tribunal Federal. 03 jul. 2024.

Em outros casos, nota-se que os debates são menos intensos. As ações ambientais são um exemplo. Os advogados dos autores da ação, que à época compunham a oposição ao governo Bolsonaro, tornaram-se secretários de Estado no governo Lula. Um debate entre autores e réus não se mostrou tão profícuo. Neste caso, as audiências de contextualização foram utilizadas para nivelar expectativas em relação aos elementos técnicos da metodologia de avaliação e monitoramento, discutir os prazos possíveis, bem como estressar diferenças de argumentos entre os órgãos envolvidos.[55]

Quando houve a homologação dos planos, utilizou-se a audiência de contextualização para fazer um controle de meio termo dos avanços obtidos e das dificuldades para sua implementação. Uma vez que são instituições fragilizadas, por muitos anos, é comum que identifiquem obstáculos para implementação das determinações do STF. Neste caso, as audiências servem para auxiliar a implementação e impedir que as determinações sejam frustradas ao final do prazo previsto.

5 Monitoramento e execução dos processos estruturais

Os processos estruturais demandam o monitoramento do plano e, eventualmente, a aplicação de medidas executivas para o cumprimento das decisões. O monitoramento é realizado a partir da constituição de uma matriz de responsabilidade, uma matriz de risco e de indicadores específicos de monitoramento e avaliação. Por vezes, utiliza-se outro órgão do próprio Poder Executivo para fazer uma avaliação dos avanços realizados, além, obviamente, das partes do processo e do Tribunal. De forma complementar, há a realização de reuniões de meio termo, com as partes envolvidas, para discutir avanços e nivelar expectativas. Vejamos cada um destes métodos.

A matriz de responsabilidade busca identificar qual órgão é responsável para cada atividade. Em geral, consiste em uma tabela para mapear o responsável por executar a tarefa, a autoridade que o aprova, quem fornece informações que quem precisa ser atualizado sobre o progresso da conclusão. Em muitos casos, nos processos estruturais, há vários órgãos envolvidos. Para evitar um conflito de competências, positivo ou negativo, determina-se ao Poder Executivo competente a organização das competências antes da ação. O conflito de competências positivo ocorre quando mais de um órgão se declara competente para realizar uma ação, o que pode levar a perda de recursos ou mesmo conflitos entre ações diferentes no campo. O conflito negativo é quando cada órgão deixa de agir, por acreditar que o outro deveria fazê-lo, levando a inação. Neste caso, a matriz de responsabilidade reduz conflitos e incertezas, melhora a comunicação entre equipes e evita duplicidade de esforços.

A matriz de risco indica os principais eventos que podem prejudicar a efetividade do plano, as chances de ocorrer (baixo, médio e alto) e qual a ação prevista caso o evento ocorra. Objetiva-se priorizar ações para mitigar riscos, facilitar a comunicação entre os tomadores de decisão e prever ações em casos de situações de incerteza.

Os indicadores de avaliação buscam medir o desempenho de atividades, processos ou projetos para verificar se os objetivos estão sendo alcançados. Podem ser indicadores de desempenho, de impacto ou de eficiência. Identifica-se uma linha de base, que é a situação em determinado momento. Nos processos estruturais, no caso da letalidade da polícia militar do Estado do Rio de Janeiro, um indicador importante foi a letalidade em determinado ano. No caso do desmatamento, foi a taxa de desmatamento por bioma.

Os indicadores de monitoramento objetivam acompanhar a execução das atividades em ciclos regulares. Nos processos estruturais, tem-se cobrado um relatório de monitoramento, realizado com base em indicadores

[55] O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC atualmente conta com 16 processos em monitoramento, tendo sido realizadas ao todo mais de 100 audiências, reuniões e visitas técnicas.

de avaliação, a cada seis meses. A ideia é controlar a qualidade dos avanços, a execução dos recursos, os atrasos ou problemas e melhorar a capacidade de resposta em caso de situações inesperadas.

A participação de outros órgãos do Poder Executivo como avaliadores dos avanços ocorre quando já existe no Poder Executivo algum órgão de controle, com trabalhos prévios de avaliação sobre o problema central objeto da ação. No caso da saúde indígena, havia um estudo detalhado, construído por mais de dois anos, sob a coordenação da CGU. Neste caso, a SESAI do Ministério da Saúde faz um relatório de monitoramento, que é avaliado pela CGU, que por sua vez faz um segundo relatório, em 30 dias, sobre os avanços da SESAI e aponta as falhas. Os dois relatórios são submetidos às demais partes no processo que podem fazer sua avaliação e, por final a Corte homologa integral, parcial ou não homologa o relatório, com base nas considerações recebidas. Na prática, a participação da CGU tem sido benéfica, porque embora seja um órgão do próprio Executivo, continua tendo a independência para uma análise crítica e que tem realizado de forma ativa, inclusive com observações que dificilmente seriam identificadas pelo STF ou pelas partes.

Durante o semestre, entre os relatórios de monitoramento, os órgãos específicos criados têm realizado reuniões de meio termo. A partir do diálogo com os atores, identificam-se os gargalos na execução do plano. As reuniões de meio termo servem para testar as hipóteses para superar eventuais obstáculos. Caso seja necessário, é produzida uma nota técnica que pode servir de base para uma decisão do Ministro do STF. No caso, aplica-se art. 139, IV, do CPC, que prevê que o juiz dirigirá o processo, podendo determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; ii) aplicação do art. 77 (multa por ato atentatório à dignidade da justiça) e do art. 81 (multa por atos de litigância de má-fé); e iii) uso de incentivos premiais.

6 Fim dos processos estruturais

Os processos estruturais desempenham um papel fundamental na efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, atuando como mecanismos de correção para falhas institucionais de longa data. No entanto, seu sucesso depende da capacidade do STF de equilibrar o respeito à separação dos poderes com a necessidade de intervir em políticas públicas essenciais. A experiência brasileira demonstra que, sem um comprometimento contínuo dos órgãos responsáveis, as decisões judiciais correm o risco de não serem implementadas. A criação de metodologias mais eficazes de monitoramento e a aproximação entre Judiciário e Executivo podem ser caminhos promissores para fortalecer a efetividade dos processos estruturais.

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

No caso brasileiro, o desafio está em deixar a política pública e as instituições responsáveis com um mínimo de estrutura, pessoal, procedimentos administrativos e recursos reorganizados a ponto de conseguirem garantir o direito constitucional em questão de forma mais ou menos efetiva. Caso a Corte extinga o processo antes disso, todo o processo seria em vão, uma vez que o status quo ante seria rapidamente reestabelecido.

Em certos casos, onde houve a percepção que os órgãos locais teriam condições de implementar as decisões pactuadas, o processo foi extinto no STF e o monitoramento remetido a primeira instância, como no caso das câmeras corporais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo.

O sucesso dos processos estruturais depende não apenas das decisões judiciais, mas também da capacidade dos tribunais de supervisionar e ajustar a implementação das políticas públicas. Conforme argumentam Sabel & Simon (2017), um modelo experimentalista, no qual as cortes monitoram os avanços e incentivam

soluções adaptativas, pode aumentar a efetividade das decisões judiciais e promover maior cooperação entre Judiciário e Executivo[56]

7 Considerações finais

A análise da experiência do Supremo Tribunal Federal em processos estruturais revela um modelo inovador de atuação judicial que transcende os paradigmas tradicionais do contencioso constitucional. A metodologia desenvolvida pela Corte, centrada no diálogo interinstitucional, na elaboração de planos de ação e no monitoramento contínuo, representa uma resposta adaptativa aos desafios impostos pela complexidade das violações sistemáticas de direitos fundamentais.

A criação de estruturas administrativas especializadas, como o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), demonstra o reconhecimento pelo STF da necessidade de uma abordagem técnica e interdisciplinar para o tratamento dessas demandas. Essa especialização institucional tem se mostrado fundamental para o estabelecimento de um diálogo qualificado com os diversos atores envolvidos, permitindo a identificação de soluções viáveis e contextualmente adequadas.

Os casos analisados evidenciam que o sucesso dos processos estruturais não reside exclusivamente na prolação de decisões judiciais, mas na capacidade de promover transformações efetivas nas políticas públicas. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo STF de buscar soluções consensuais junto aos próprios órgãos executivos, respeitando suas competências técnicas e limitações institucionais, tem se revelado mais promissora do que imposições unilaterais.

Contudo, a experiência brasileira também evidencia os limites e desafios inerentes aos processos estruturais. A fragilidade institucional dos órgãos envolvidos, caracterizada pela redução orçamentária, perda de quadro de pessoal e falta de estrutura adequada, constitui um obstáculo significativo à implementação efetiva das determinações judiciais. Essa constatação reforça a importância do monitoramento contínuo e da adoção de estratégias adaptativas que considerem as condições reais de execução.

A utilização de técnicas como as audiências de contextualização, a elaboração de matrizes de responsabilidade e risco, e o estabelecimento de indicadores de monitoramento e avaliação representam avanços metodológicos importantes que podem servir de referência para outros tribunais e sistemas jurídicos. Essas inovações processuais contribuem para a legitimidade democrática das decisões judiciais e para o aprimoramento da efetividade das políticas públicas.

Por fim, a experiência do STF em processos estruturais confirma a tese de que a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de violações sistemáticas demanda uma atuação judicial diferenciada, que combine rigor técnico, sensibilidade política e capacidade de adaptação. O modelo desenvolvido pela Corte, embora ainda em processo de consolidação, oferece contribuições valiosas para a teoria e prática dos processos estruturais, reafirmando o papel do Poder Judiciário como agente de transformação social dentro dos limites constitucionais estabelecidos.

Os processos estruturais emergem, assim, como instrumento essencial para a concretização do projeto constitucional brasileiro, exigindo dos operadores do direito uma postura inovadora e colaborativa na busca por soluções efetivas para os complexos desafios da sociedade contemporânea. A continuidade do aperfeiçoamento dessa metodologia será fundamental para a consolidação de um modelo brasileiro de litigância estrutural que possa servir de referência internacional na proteção judicial de direitos fundamentais.

[56] Sabel, Charles F., & Simon, William H. *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*. Georgetown Law Journal, 105(1), 2017

Referências

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação SAsiSUS: avaliação do quantitativo dos funcionários terceirizados dos DSEI. 1226 efetivos em 6449. Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). CGU divulga relatório de auditoria que reforça boas práticas em concessões de unidades de conservação. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-divulga-relatorio-de-auditoria-que-reforca-boas-praticas-em-concessoes-de-unidades-de-conservacao. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Polícia cidadã. Parecer sobre o plano de redução de letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/parecer-adpf-635.pdf. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI. O orçamento da FUNAI em 2024 foi de R$ 289 milhões para despesas discricionárias. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/funai-apresenta-proposta-de-reestruturacao-para-fortalecimento-institucional-na-2a-reuniao-ordinaria-do-cnpi#:~:text=Execu%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria,-Wendell%20Araujo%20discorreu&text=%E2%80%9C2024%20foi%20%5Bo%20ano%20com,R%24%20558%20milh%C3%B5es%2C%20respectivamente. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Plano de fortalecimento institucional para o controle do desmatamento e dos incêndios florestais na Amazônia e no Pantanal, 2024, p. 8.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Plano de ação. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR20701&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Planejamento estratégico 2016-2019. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/2019-planejamento-estrategico-ibama-2016-2019-pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Planejamento estratégico de pesquisa e gestão do conhecimento. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/pesquisa/venha-pesquisar-conosco/PEP_icmbio_Verso2023.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, institui o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Capítulo VII, Art. 47. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Relatório Anual de 2022. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/colegiado-vinculado-ao-mdhc-divulga-relatorio-em-que-pede-censo-penitenciario-e-traz-diagnostico-sobre-violacoes-de-di-

reitos-no-sistema-prisional/RelatrioAnual2022_FINALDEFINITIVOATUALIZADO1.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Orçamento SESAI. DSEI. Ano 2023. Valor Empenhado: R$ 1.133.794.419,11. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/sesai_orc_dsei/sesai_orc_dsei.html. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias – SENAPPEN. Relatório de informações penais, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semestre-de-2023/relipen. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. STF. Ato Regulamentar n° 27 de 11 de dezembro de 2023. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso.

BRASIL. STF. Núcleo de Processos Estruturais e Complexos. Nota Técnica para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Doc. nº 848. Supremo Tribunal Federal. 03 jul. 2024.

BRASIL. STF. Resolução n° 790, de 22 de dezembro de 2022. Presidência da Ministra Roda Weber.

BRASIL. STF. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n°1.083.955. Min. Rel. Luiz Fux. Distrito Federal. Inteiro Teor do Acórdão. Doc. N° 50.

BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Doc. N° 781. 18 dez. 2024.

BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 760. Rel. Min. Cármen Lúcia. Red. p/ acórdão Min. André Mendonça. Certidão de Julgamento. Doc. N° 225. 29 fev. 2024. p. 6 e 7.

BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347. Doc. N° 703. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. 04 out. 2023.

BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 635. Embargos de Declaração. Doc. N° 526. 03 fev. 2022.

BRASIL. STF. Decisão Monocrática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 705. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Deferimento de Medidas Cautelares. Doc. N° 96. 08 jul. 2020. p. 33 a 35.

BRASIL. STF. Decisão Monocrática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 709. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Doc. N° 2990. 20 dez. 2024.

BRASIL. STF. Núcleo de Pesquisa de Prática Jurídica - NUPEC. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. STF. Núcleo de Pesquisa de Prática Jurídica - NUPEC. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_analisado. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. STF. Resolução nº 697, de 26 de fevereiro de 2020. Regulamenta procedimentos internos no âmbito do STF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

CASIMIRO, Matheus; NAVARRO, Trícia; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo? Jota, 28 nov. 2024**. Disponível em: https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo. Acesso em: 05 dez. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença de Tutela nº 25/04, 2004, Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 351-368.

FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. In: GOLDWIN, Robert A.; Schambra, William A. **How Does the Constitution Secure Rights?** Washington: American Enterprise Institute, 1985. p. 36-49, p. 38-42.

JOTA. **Qual é o futuro dos processos estruturais no Brasil?** Disponível em: https://www.jota.info/justica/qual-e-o-futuro-dos-processos-estruturais-no-brasil. Acesso em: 17 jan. 2025.

LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde Navarro; MEZA, Malka Irina. La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, v. 3, n. 1, p. 69-80, 2011.

RESENDE, Guilherme M. **Decisões judiciais e suas consequências econômicas e sociais**. Brasília: Editora Singular, 2024.

SABEL, Charles F., & SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. **Georgetown Law Journal**, v. 105, 2017.

SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, 2006.

SHARP, Naomi. **Wrongful System Rights Violations and the Potential of Court-Sponsored Structural Reform.** 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculty of Graduate Studies and Research, McGill University, Montreal, 1999.

SILVA, Tatiane Gomes. **Fundo Social do Pré-Sal**: uma análise pautada na transparência e no controle social. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2022. p. 38. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73964/3/Dissertacao_Silva_2022.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.