



CURSO DE DIREITO

Francisco Luz

**PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE E NO TEMA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Santa Cruz do Sul

2026

Francisco Luz

**PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE E NO TEMA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
bacharel em Direito da Universidade de Santa
Cruz do Sul – UNISC sob orientação da Prof.
Doutora Caroline Muller Bitencourt.

Santa Cruz do Sul

2026

Francisco Luz

**PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE E NO TEMA DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Caroline Muller Bitencourt.

Dr. Caroline Muller Bitencourt
Professora Orientadora - UNISC

Dr. Edison Botelho Silva Júnior
Professor examinador - UNISC

Santa Cruz do Sul
2026

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e poder usufruí-la aumentando em conhecimento dia após dia.

Agradeço à minha esposa Silvia pelo apoio, compreensão e por acreditar que a conquista desse sonho pessoal seria possível.

Agradeço aos professores pela dedicação e pelo incentivo durante todo o curso.

Agradeço à instituição por proporcionar um ambiente de tamanha qualidade para o ensino.

Agradeço, em especial, à minha orientadora professora Caroline Muller Bitencourt pela paciência, dedicação e direcionamento durante o desenvolvimento desse trabalho

RESUMO

Tradicionalmente, as políticas públicas são tratadas pelos poderes Legislativo e Executivo. Entretanto, violações sistêmicas e reiteradas a Direitos Fundamentais fazem com que o poder Judiciário tenha que intervir de forma mais incisiva neste campo. Assim, cabe a discussão que enfrentada neste trabalho de conclusão de curso e é o problema aqui proposto: é possível afirmar que o Poder Judiciário, através das sentenças estruturais, tem atuado na indução de políticas públicas fazendo as vezes do Poder Legislativo e Poder Executivo, em especial, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade? Caso a resposta seja positiva, quais são os limites dessa atuação judicial? O método adotado para a realização do Trabalho de Curso é o hipotético dedutivo. O primeiro capítulo faz uma abordagem do tema políticas públicas trazendo uma visão quanto às suas características, atores e ciclos, bem como o risco do agigantamento judicial no enfrentamento do tema. O segundo capítulo traz uma compreensão dos processos estruturantes, sua natureza, fundo histórico, seu desenvolvimento no Brasil, o papel que o controle concentrado de constitucionalidade exerce nas decisões estruturais, finalizando com uma análise dos impactos e desafios que tais processos enfrentam no Brasil. O terceiro capítulo traz uma conjugação dos assuntos analisados nos dois primeiros, na medida em que se dá atenção a processos estruturantes julgados pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. O objetivo foi o de investigar de que maneira tais processos estruturantes atuam como mecanismos de indução e formulação de políticas públicas a partir do exame dos casos emblemáticos das ADPFs 347 e 976, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social e violação massiva de direitos fundamentais. Há um elevado valor para o Direito o tema, na medida em que as sentenças dos processos estruturantes têm o condão de influenciar e mudar políticas públicas voltadas a várias camadas da sociedade. Quer-se, assim, entender como nossa sociedade foi marcada por tais decisões. O trabalho baseou-se em livros, artigos e periódicos de renomados doutrinadores e professores especialistas sobre o tema, permitindo uma análise de diferentes visões sobre os temas. Compreendeu-se que é tênue a linha que divide a correta atuação do STF nos processos como indutor das medidas da intromissão aos outros poderes estabelecidos, a saber, o legislativo e o executivo.

Palavras-chave: Políticas públicas; processo estruturante; separação de poderes; ADPF.

ABSTRACT

Traditionally, public policies are addressed by the Legislative and Executive branches. However, systemic and repeated violations of Fundamental Rights have required the Judiciary to intervene more decisively in this field. Thus, the issue examined in this undergraduate thesis, and the central research problem proposed herein, is whether it is possible to affirm that the Judiciary, through structural rulings, has acted in the induction of public policies, effectively assuming functions traditionally attributed to the Legislative and Executive branches, particularly within the scope of concentrated constitutional review. If the answer is affirmative, what are the limits of such judicial action? The methodological approach adopted in this study is the hypothetical-deductive method. The first chapter addresses the subject of public policies, presenting an overview of their characteristics, actors, and policy cycles, as well as the risks associated with excessive judicial involvement in this area. The second chapter examines structural proceedings, their nature, historical background, development in Brazil, and the role played by concentrated constitutional review in structural decisions. It concludes with an analysis of the impacts and challenges faced by such proceedings in Brazil. The third chapter combines the themes discussed in the previous chapters by focusing on structural cases adjudicated by the Federal Supreme Court (STF) within the framework of concentrated constitutional review. The objective was to investigate how such structural proceedings operate as mechanisms for the induction and formulation of public policies through the examination of the landmark cases ADPF 347 and ADPF 976, particularly in contexts of social vulnerability and widespread violations of fundamental rights. This topic holds significant importance for the field of Law, as judgments rendered in structural proceedings have the potential to influence and transform public policies directed at various segments of society. Accordingly, the study seeks to understand how Brazilian society has been shaped by such decisions. The research was based on books, articles, and academic journals authored by renowned scholars and experts in the field, allowing for an analysis of different perspectives on the subject. The study concludes that the line separating the legitimate role of the STF as an inducer of measures in structural proceedings from undue interference in the functions of the other branches of government—namely, the Legislative and Executive—is a delicate and narrow one.

Keywords: Public policies; structural litigation; separation of powers; ADPF.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - Ações Diretas de Inconstitucionalidade (citada no texto como ferramenta de controle concentrado).

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (citada no plural como ADOs).

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (também referida no plural como ADPFs).

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres.

CadÚnico - Cadastro Único.

CF - Constituição Federal.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público.

DMF - Departamento de Monitoramento e Fiscalização.

ECI - Estado de Coisas Inconstitucional.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (mencionada no texto apenas pela sigla referente ao censo).

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (mencionada apenas pela sigla em referência a dados da população).

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal.

MDHC - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (presente nas referências bibliográficas do trabalho).

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (Nota: o autor do TCC expressamente atribuiu a sigla MST ao "Movimento dos Trabalhadores Sem Teto" no texto original).

NUPEC - Núcleo de Processos Estruturais Complexos.

ONU - Organização das Nações Unidas.

OS - Organizações Sociais.

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

PNPSR - Política Nacional para a População em Situação de Rua.

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

(mencionada no texto apenas pela sigla referente à capacitação).

STF - Supremo Tribunal Federal.

SUS - Sistema Único de Saúde.

TAC - Termos de Ajustamento de Conduta.

TCEs - Tribunais de Contas dos Estados (mencionada no contexto de controle em âmbito regional).

TCU - Tribunal de Contas da União (mencionada no contexto de controle em âmbito nacional).

UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DO CONCEITO AO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1 Características das políticas públicas.....	17
1.2 O ciclo da Política Pública.....	19
1.2.1 Identificação do problema	20
1.2.2 Formação da agenda	21
1.2.3 Formulação de alternativas	22
1.2.4 Tomada de decisão	24
1.2.5 Implementação da política pública	26
1.2.6 Avaliação da política pública	27
1.2.7 Extinção da política pública	30
1.3 Os riscos do agigantamento judicial no tema das políticas públicas: entre vantagens e objeções	32
2 A NATUREZA DAS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL.....	37
2.1 Origem e desenvolvimento da teoria dos processos estruturantes....	40
2.2 O papel do controle concentrado de constitucionalidade na adoção das decisões estruturais	46
2.3 Impactos institucionais e desafios das sentenças estruturais no sistema brasileiro.....	50
3 SENTENÇAS ESTRUTURAIS COMO POSSÍVEIS MECANISMOS DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	55
3.1 O problema dos limites judiciais no controle de políticas públicas....	55
3.2 A omissão constitucional como fator decisivo às sentenças estruturais no Brasil.....	58
3.3 Análise da ADPF 347 e o enfrentamento do estado de coisas	

inconstitucional no sistema prisional	59
3.4 A ADPF 976 e o atendimento à população em situação de rua	64
4 CONCLUSÃO	71

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil uma nova dinâmica constitucional em que a realização dos direitos fundamentais passou a depender, de modo decisivo, da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Nessa esteira, o Estado democrático de direito passou a ser avaliado não apenas pela validade formal das normas, mas pela capacidade concreta de transformar essas normas em efeitos sociais palpáveis. Esse movimento converteu as políticas públicas em instrumentos centrais de concretização de direitos sociais — saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia — e, simultaneamente, gerou um campo de tensão entre as exigências constitucionais de efetividade e os limites institucionais próprios do Legislativo e do Executivo. O presente trabalho parte dessa constatação para investigar como, diante de omissões ou deficiências estatais, o Poder Judiciário tem sido chamado a atuar como vetor de indução e correção de políticas públicas, particularmente por meio dos processos estruturais e do controle concentrado de constitucionalidade.

O estudo empreendido aqui busca, sob uma perspectiva teórica, delinear conceitos fundamentais relativos às políticas públicas — suas definições, características, tipologias e o ciclo que orienta sua concepção e execução — e, de outro, examinar a gênese, a natureza e as especificidades dos processos estruturais como instrumento processual capaz de enfrentar estados de coisas incompatíveis com a Constituição. Entender esse duplo movimento é indispensável para avaliar em que medida as decisões judiciais configuram respostas legítimas e eficazes às falhas do planejamento público e quando, ao contrário, podem extrapolar competências, impondo soluções que escapam à capacidade administrativa ou à legitimidade democrática.

Um ponto nodal da investigação é a tensão entre a necessidade de proteção imediata de direitos fundamentais e os riscos inerentes ao que se convencionou chamar de “agigantamento judicial”. Ao analisar essa tensão, o trabalho aborda a judicialização da política pública — que pode representar a correção necessária de omissões constitucionais — e o ativismo judicial desmedido, que pode comprometer a separação de poderes, a governabilidade orçamentária e a eficiência técnica das políticas. Para tanto, propõe-se um

quadro analítico com critérios para avaliar decisões estruturais: identificação do problema em sua dimensão sistêmica; adequação institucional da intervenção; grau de diálogo e participação interinstitucional; nível de detalhamento das ordens judiciais; exequibilidade orçamentária e administrativa; mecanismos de monitoramento; e legitimidade democrática da intervenção.

A pesquisa prossegue, então, examinando casos paradigmáticos em que o Supremo Tribunal Federal, valendo-se de ADPFs e outros instrumentos de controle concentrado, reconheceu estados de coisas inconstitucionais e determinou a adoção de planos estruturantes. Destacam-se, entre outros, julgamentos relativos ao sistema prisional (ADPF 347) e à população em situação de rua (ADPF 976). Esses precedentes permitem observar como o Judiciário tem articulado diagnósticos, metas e prazos, bem como exigido participação de órgãos administrativos e de controle na implementação e no monitoramento das medidas — prática que revela uma tentativa de conciliar a tutela jurisdicional com o respeito ao princípio da separação de poderes. Ao mesmo tempo, os casos ilustram os desafios práticos da execução: escassez de recursos, coordenação federativa complexa, necessidade de expertise técnica e resistência institucional.

Por fim, a investigação procura não apenas descrever medidas e instrumentos, mas também avaliar criticamente seus efeitos e limitações. Parte-se da premissa de que decisões judiciais estruturantes podem produzir avanços relevantes na proteção de direitos vulneráveis, sobretudo quando servem de estímulo para a formulação de políticas públicas e para a mobilização de atores institucionais e da sociedade civil. Contudo, sustentam-se também advertências: a eficácia dessas decisões depende de um desenho institucional compatível, de real capacidade de execução pelos entes responsáveis e de sistemas de acompanhamento e fiscalização que minimizem riscos de simbologia judicial sem impacto material. Assim, o trabalho conjuga reconhecimento das virtudes da atuação judicial em contextos de omissão com uma postura crítica quanto aos riscos de substituição indevida do gestor público.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DO CONCEITO AO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema 'políticas públicas' tem grande destaque nos dias atuais e ganhou relevância e notoriedade a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988. Em âmbito internacional, o constitucionalismo passou por uma transformação profunda, focando na dignidade da pessoa humana como valor supremo, impulsionado pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). As novas constituições passaram a positivar direitos fundamentais, limitando o poder do Estado e protegendo indivíduos contra atrocidades, marcando o início do neoconstitucionalismo. Pode-se citar, por exemplo, a Constituição da Itália de 1947, a da Alemanha de 1949, a da França de 1946 e de 1948, a da Grécia de 1975, a de Portugal de 1976 e a da Espanha de 1978. Essas constituições refletem a necessidade de assegurar a paz, a democracia e a igualdade, servindo como instrumentos de prevenção contra violações de direitos humanos (De Pádua, Felipe, 2020, P. 95). Mas, essa onda de neoconstitucionalismo que se espalhou por tantos países pós 2ª guerra mundial, imprimindo uma forte marca de proteção de direitos e garantias fundamentais, mostrou ter um significativo atraso no caso brasileiro diante do período ditatorial imposto no país de 1964 a 1985. Mesmo antes de 1964, a Constituição em vigor no Brasil, de 1946, não privilegiou os direitos fundamentais na mesma medida que as Constituições citadas. E a Constituição de 1967, outorgado durante o regime militar, restringiu ainda mais direitos dos cidadãos.

Esse cenário se alterou com o advento da Constituição Federal do Brasil de 1988, com os direitos e garantias fundamentais que passaram a ter nas políticas públicas seu instrumento de concretização. A grande inovação foi a ênfase no cidadão e consolidou a redemocratização do Brasil, garantindo direitos fundamentais, liberdade de expressão e voto universal. Não à toa, essa Constituição veio a ser carinhosamente conhecida como 'Constituição Cidadã'. Prova disso é,

A metodologia de análise constitucional, que revela que 69,5% dos dispositivos que compõem o texto principal promulgado em 1988

diziam respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% dizem respeito a políticas públicas (Arantes; Couto, 2009, *apud* Andrade, 2019, p. 27).

Pode-se retirar exemplos da atual Constituição Federal do Brasil que corroboram com a ideia de que esta Constituição privilegiou as políticas públicas e a participação da sociedade em sua elaboração. A partir do art. 196 a Constituição Federal cita o direito social à saúde. O art. 197 menciona ‘cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle’. E o art. 198 garante a participação da comunidade nas ações e serviços públicos da saúde.

Pode-se dizer o mesmo quando o tema é assistência social, abordado a partir do art. 203 da Constituição Federal. O art. 204 prevê a ‘participação da população ... na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.’

Neste primeiro momento, há a necessidade da construção do tema políticas públicas. Sobre isso, vale mencionar o que foi dito por Bitencourt, Lolli e Coelho (2022, p. 8): “o conceito de políticas públicas não é unívoco nem surge de maneira uniforme entre os estudiosos; comporta inúmeras e diversas concepções.” Há diversas definições sobre o tema, como: “é o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984, *apud* Souza, 2007, p. 68). Trata-se de uma definição simples que sintetiza bem o tema, mas considerada por alguns doutrinadores limitada, uma vez que pode passar a impressão que somente os governos fazem a política pública, desconsiderando o papel que indivíduos e grupos participarem mais vigorosamente do processo de não-tomada de decisões e seus efeitos (Bachrach e Baratz, 2011, *apud* Bitencourt, Lolli e Coelho, 2022, p. 6). Entretanto, a mais clássica pode ser considerada: “é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.” (Lowi, 2004 *apud* Souza, 2007, p. 68). Mas, utiliza-se como uma excelente definição a proposta por Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo

orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39).

Portanto, percebe-se de forma nítida com tais definições que uma política pública está diretamente relacionada a ações por parte de atores de políticas públicas para concretizar objetivos sociais relevantes usando da máquina pública a seu favor. Agora, que objetivos sociais visam as políticas públicas? Ora, o próprio texto constitucional responde quando trata de abordar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em seu artigo 3º.

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II – garantir o desenvolvimento nacional;
 III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF, 1988).

Para além desses objetivos fundamentais, a CF 1988 ainda inovou quanto a princípios como, por exemplo, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, que estão delineados no art. 1º, III e IV. Mais adiante ainda, nos artigos 6º e 7º, os direitos fundamentais assumem um caráter social e são vários os ali elencados, bem como nos arts. 193 a 232 da Constituição. Ora, tais objetivos fundamentais, princípios e ordem social estipulados na Constituição Federal de 1988 poderão ser concretizados no plano material através de políticas públicas específicas que visam reduzir desigualdades e realizar justiça social.

Um dos grandes pensadores da área de políticas públicas foi Theodore Lowi e ele desenvolveu uma tipologia¹ de políticas públicas que podem assumir quatro formatos (Lowi, Theodore, 1964, 1972 *apud* Souza, 200).

¹ É de fundamental importância salientar que existem diversas tipologias e modelos teóricos de políticas públicas. Segundo João Schmidt (2018 *apud* Bitencourt, Lolli e Coelho, 2022, p. 9) podem-se classificar em (a) políticas sociais e econômicas; (b) políticas universais e focalizadas; (c) políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse; (d) políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido; (e) políticas de governo e de Estado. Optou-se neste trabalho por se ater à classificação dada por Lowi (1964), ou seja, políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

I) As políticas distributivas, que privilegiam a alocação de recursos para grupos ou regiões específicas em detrimento do todo, o que acaba gerando mais impactos individuais do que universais. Exemplo dessas políticas são as ações coordenadas quanto aos subsídios e incentivos dados pelo governo, às campanhas de vacinação, a ampliação do sistema rodoviário e construção de aeroportos.

II) As políticas regulatórias que, como o próprio nome já diz, estabelecem regras e normas que visam regular determinadas atividades ou setores da sociedade e são mais visíveis ao público. Um exemplo dessas políticas são as leis ambientais, as leis trabalhistas e as normas de segurança alimentar. Outro exemplo clássico são as leis de trânsito. No Brasil da década de 90, havia um número expressivo de mortes no trânsito advindas do não uso do cinto de segurança. Assim, instituiu-se por lei sua obrigatoriedade de uso, reduzindo drasticamente as mortes.

III) As políticas redistributivas, que transferem riqueza com a finalidade de reduzir desigualdades. Sua característica principal é a de impor perdas concretas e a curto prazo para alguns grupos sociais contrapondo com ganhos incerto e futuros para outros grupos. Exemplo dessa política é o sistema tributário (impostos progressivos taxando os mais ricos para financiar programas sociais voltados para os mais pobres), o sistema previdenciário, os programas de assistência social e os financiamentos estudantis que contam com um fundo no qual estados e municípios contribuem financeiramente e que depois são redistribuídos conforme as matrículas de cada local. O programa Bolsa Família é outro excelente exemplo de política pública redistributiva.

IV) As políticas públicas constitutivas, que são responsáveis por criar ou alterar instituições e estruturas da sociedade lidando com procedimentos. Exemplos são as políticas de combate à corrupção, as de promoção de transparência, as leis que determinam as responsabilidades dos três poderes no sentido de assegurar os direitos básicos da sociedade. Quando se estabelecem regras para que ocorra uma eleição estamos diante de outro exemplo dessa política (Souza, 2006).

O próximo questionamento natural é: afinal, quem são os atores responsáveis por implementar tais políticas públicas?

Atores são “todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. São aqueles que têm capacidade de influenciar o conteúdo e os resultados da política pública” (Secchi, 2006, p. 77). Importante raciocínio fazem os autores Bitencourt e Reck (2021) quando apontam que a execução de ações para políticas públicas podem ocorrer diretamente pelo poder público ou sofrerem delegação desse para organizações sociais ou privadas, mas, mesmo quando ocorre esta delegação, é difícil dissociar o protagonismo estatal da coordenação, da execução e da implementação das políticas, pois a lógica delas coloca o poder público como grande figura central na sua realização, não devendo o Estado agir como mero regulador. Assim, percebe-se que, dado que as políticas públicas valem-se de mais de um instrumento para sua concretização e há a necessidade de conjugação de decisões destes instrumentos, é de se esperar que existam atores diversos, mas coordenados nas ações de políticas públicas, tendo o Estado papel central como ator.

Cabe um breve resumo e análise do que o próprio autor Secchi (2012) trabalha a respeito do tema. Primeiramente observa-se que existem formas diferentes de categorizar os atores, sendo a escolhida pelo doutrinador a divisão entre governamentais e não-governamentais. Dentre os governamentais, destacam-se os *políticos*, que são os investidos nos cargos de executivo e legislativo e podem propor bem como executar políticas de grande impacto social, os *designados politicamente*, que são pessoas indicados pelos políticos eleitos democraticamente e que servem em função de chefia, direção e assessoramento na administração pública, os *burocratas*, referindo-se ao corpo de funcionários públicos e os *juízes*, que possuem a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos bem como da administração pública.

Já dentre os não-governamentais cita-se os *grupos de interesse*, também conhecidos como ‘grupo de pressão’, que são grupos de pessoas organizadas de maneira voluntária e que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas, a exemplo de sindicatos e associações comerciais, os *partidos políticos*, que se formam em torno de um projeto político buscando influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão e administração públicas, os *meios de*

comunicação, pois difundem informações ao mesmo tempo que exercem papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, os *policytakers*, que são os destinatários das políticas públicas sendo assim uma categoria mais passiva do que ativa no processo, e as *organizações do terceiro setor*, que são privadas sem fins lucrativos e lutam por algum interesse coletivo.

Os atores das políticas públicas têm papel central uma vez que possuem legitimidade legal para tomar decisões e implementar políticas.

Após uma breve abordagem dos atores das políticas, faz-se necessário entender o que a doutrina explica sobre a núcleo central das políticas públicas. Quando se fala em núcleo central, refere-se às suas características e ao seu ciclo, porquanto toda política pública só terá de fato efeito se seguir um ciclo que abrange fases decisivas e elementares.

1.1 Características das políticas públicas

Quando se trata de características das políticas pública, estamos diante da necessidade de se enquadrar a política nos devidos moldes de tal forma que ela possa ser considerada pública. Assim, “uma determinada política não pode ser considerada pública a menos que seja adotada por uma instituição governamental” (Duarte, 2013, p. 3). Isso não significa que a iniciativa de uma política pública não possa vir da sociedade civil. Entretanto, mesmo advindo de uma iniciativa bem-sucedida em que a fonte não seja uma instituição governamental, ela precisa de alguma forma ser chancelada pelo poder público, ganhando assim, contornos de política pública.

De acordo com Duarte (2013), esses contornos são visíveis através de características marcantes das políticas públicas. Aqui será abordado as 3 principais delas: legitimidade, universalidade e coercitividade. (I) Legitimidade. Pode-se dizer que a legitimidade da política pública deriva,

[...] necessariamente, de obrigações juridicamente vinculantes, previstas seja na Constituição Federal, nos documentos de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil ou, até mesmo, nas leis infraconstitucionais (Duarte, 2013, p. 4).

Cabe salientar a profundidade e a complexidade desta parte do tema, pois é nítido que, quando se fala em legitimidade, busca-se a fundamentação da política. Obviamente, ela precisa dessa derivação a partir de um conjunto de leis,

sendo a principal fonte a Constituição Federal. Entretanto, há uma demanda enorme até que a política deixe de ser simplesmente uma ‘expressão jurídica’ para de fato tornar-se realidade trazendo mudanças concretas para o grupo que dela necessita. Algumas dessas demandas são “criação de órgãos, celebração de convênios, contratação de pessoal, decisão sobre alocação de recursos, etc.” (Duarte, 2013, p. 4).

De todas as formas de onde possa haver a previsão de uma política pública, obviamente a principal é a Constituição Federal, uma vez que é nela que se encontram as principais diretrizes que podem guiar o governo na concretização dos objetivos que uma política pública busca alcançar. Em outras palavras, o governo, na implantação de uma política, precisa jogar com as regras do jogo. E essas regras são estabelecidas pela Constituição Federal. Por exemplo, é necessário respeitar a repartição de competências dos entes da Federação sob pena de se cometer alguma inconstitucionalidade formal ou mesmo material, tornando assim ilegítima a política.

(II) Universalidade. Quando se depara com a característica da universalidade das políticas públicas não se quer dizer que tal política servirá de forma universal para todas pessoas, mas sim que as políticas são “extensíveis ao menos a todos que fazem parte de um determinado grupo ou setor vulnerável dentro da sociedade a justificar um atendimento prioritário” (Duarte, 2013, p. 5). Reconhecendo-se que os recursos são limitados e isso contrapondo-se com necessidade de se efetivar os direitos previstos desde 1988 na Constituição Federal e em tantas outras leis como Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, dentre outros, é notório que há de haver uma escolha por parte dos governos na efetivação de algumas políticas públicas em detrimento de outras.

É fato que uma característica marcante do Brasil é a desigualdade social. Não à toa o art. 3º da Constituição Federal aponta como objetivo fundamental da República Federativa a erradicação da pobreza e a marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Isso explica a priorização que é dada às políticas públicas que visam ao atendimento de grupos ou setores marginalizados da nossa sociedade. A universalidade das políticas públicas

nesse sentido deve ter o condão de atingir a todos que estão numa mesma situação jurídica adversa.

(III) Coercibilidade. A coercibilidade no Direito é a característica das normas jurídicas que permite o uso da força estatal para garantir seu cumprimento ou aplicar sanções em caso de violação. Portanto, independentemente da vontade do indivíduo, a questão torna-se obrigatória. Na questão da política pública isso significa que,

Se os parâmetros lançados por uma determinada política pública forem violados pelos cidadãos, os mesmos estarão sujeitos a sanções por parte do Estado. Isso porque ela deriva de normas jurídicas dotadas de caráter vinculante (Duarte, 2013, p. 5).

Assim, tendo sido enfrentado o conceito e as características de políticas públicas, passa-se para um próximo e fundamental tema acerca das políticas, qual seja, seu ciclo.

1.2 O ciclo da Política Pública

Pode-se afirmar que “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2012, p. 33). Usando o próprio modelo proposto pelo autor, será abordado esse ciclo de forma restringida a 7 fases² principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Como lembra Secchi (2012) ter um ciclo definido de políticas públicas tem grande utilidade, pois ajuda a organizar ideias, simplifica a complexidade de uma política pública e ajuda a criar um referencial comparativo para casos diferentes. Mesmo que, na prática, seja muitas vezes difícil ter uma real visualização ordeira

² Outros autores veem fases diferentes quanto ao ciclo de políticas públicas. Por exemplo, Bitencourt, Lolli e Coelho (2022) citam Schmidt (2018) e Raeder (2014) que apontam 5 fases como as mais difundidas na literatura: (a) percepção e definição de problemas; b) formação da agenda decisória; c) formulação de programas e projetos; d) implementação das políticas e e) monitoramento e avaliação das ações executadas. O mesmo estudo de Bitencourt, Lolli e Coelho (2022), na página 14, cita Savio Raeder (2014), que afirma que, segundo Homlett, Ramesh e Perl, o precursor do “ciclo” foi Harold Laswell, que o definiu nos 7 (sete) estágios, a seguir: a) informação; b) promoção; c) prescrição; d) invocação; e) aplicação; f) término e g) avaliação. Já Thomas Dye concebe 6 fases para o ciclo.

das fases do ciclo. Isso ocorre porque as fronteiras entre as fases não são nítidas, em muitos casos uma se entrelaçando ou misturando-se na outra. Não necessariamente existe um ponto inicial e um ponto final da política. Por isso é importante ter em mente que para a devida compreensão dessa abordagem, “mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas” (Raeder, 2014, *apud* Bitencourt, Lolli e Coelho, 2022, p. 14).

A seguir, portanto, passa-se à definição das fases do ciclo de política pública separadamente.

1.2.1 Identificação do problema

A questão ‘problema’ é uma questão de percepção. Diz-se isso, pois existem situações ideais, ou que as pessoas ou uma comunidade almejam como sendo ideais, contrapondo-se com a realidade apresentada. Segundo Secchi, “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (Secchi, 2012, p. 34). Retomando a ideia de percepção do problema, sendo um conceito subjetivo, podemos imaginar a formação das primeiras cidades. Com o tempo as cidades mais desenvolvidas começaram a realizar calçamentos em suas ruas. Assim, as cidades menos desenvolvidas perceberam que tinham um ‘problema’, a saber, suas ruas não eram calçadas. Portanto, o que antes não era um problema, passou a ser no momento que a percepção de uma comunidade mudou pela comparação de suas condições com as condições de uma cidade próxima.

De outra forma, um problema pode surgir de maneira totalmente inesperada. Por exemplo, em janeiro 2011, quando eu morava em Petrópolis, região serrana do Rio de Janeiro, houve um temporal de proporções alarmantes, sem precedentes, tida como a maior tragédia climática da história do Brasil, que começou na cidade de Nova Friburgo e se estendeu até Petrópolis, passando também por Teresópolis. Uma onda de lama, árvores e detritos de toda espécie se formou e começou a descer desordenadamente, levando tudo que tinha pelo caminho por cerca de 40 km entre Nova Friburgo e Petrópolis. Assim, de uma hora para outra, subitamente, instalou-se um problema público que antes não existia.

Por outro lado, há problemas públicos que vão ganhando força e robustez com o passar do tempo, passando a ser percebidos aos poucos. Exemplo clássico é o engarrafamento em grandes cidades. A frota e a demanda por veículos vão aumentando com o passar do tempo e as ruas não dão conta da vazão dos veículos, criando um problema inexistente há alguns anos.

Independentemente de qual fonte que surgiu o problema, sua identificação envolve segundo Sjöhlom, (1984, *apud* Secchi, 2012), *a percepção do problema*, isto é, uma situação pública começa a ser considerada insatisfatória quando afeta a percepção de muitos atores relevantes. *A definição ou delimitação do problema*, ou seja, a definição de quais são seus elementos e a sintetização em uma frase da essência desse problema. Tal definição é temporária, uma vez que o problema público é um organismo em mudança constante. Na fase de implementação das políticas públicas, é costumeiro que haja uma redefinição e readaptação dos problemas públicos. E, por fim, *a avaliação da possibilidade de resolução*, que significa que o problema precisa ter potencial de solução. Seria desproporcional enfrentar um problema que é avaliado como sendo sem solução. Isso não significa que um problema será cem por cento resolvido. Quase nunca o são. As políticas públicas precisam ter a condição de mitigar as consequências negativas dos problemas, não necessariamente extingui-los.

Havendo a identificação correta de um problema, ele pode ser considerado uma prioridade de atuação dos atores políticos e, para isso, ele entra na segunda fase do ciclo, a definição da agenda.

1.2.2 Formação da agenda

Dando seguimento ao ciclo das políticas públicas, tem-se a formação da agenda que, segundo Secchi, “é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.” (Secchi, 2012, p. 36)

De acordo com Cobb e Elder (1983, *apud* Secchi, 2012), existem dois tipos de agenda: a agenda política que é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública e a agenda formal que é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

É preciso salientar, ainda, o poder de influência que a mídia tem na condução das políticas públicas. Não raro, os problemas de uma comunidade ganham voz à medida que são expostos e acompanhados pela mídia. Exemplo disso é que nosso Estado, o Rio Grande do Sul, possui uma mídia bastante atuante e tanto matérias de jornais como matérias de programas de televisão costumam apresentar problemas que surgem e demoram a ter uma solução pelos atores políticos responsáveis. O acompanhamento e divulgação desses problemas tendem a condicionar a atuação do poder público.

Novamente segundo Cobb e Elder (1983 *apud* Secchi 2012), existem 3 condições para que um problema entre em uma agenda política. Primeiro, a necessidade de o problema chamar a atenção de diferentes atores, tornando a situação merecedora de atenção. Segundo, o problema deve ter resolução factível de ser implementada. E, terceiro, o problema precisa estar na esfera de resolução pública, atraindo a competência para que um ator público se envolva na resolução. Ainda, ressalta-se que,

A agenda das políticas públicas é o ponto de partida para as reflexões que apontarão para a importância de bem selecionar os seus instrumentos, sempre partindo do que problema que originou a agenda. Na agenda serão levantados os problemas públicos que serão enfrentados via política pública (Bitencourt, 2025, p. 11).

1.2.3 Formulação de alternativas

Aqui estamos diante de uma fase extremamente importante e crítica do ciclo da política pública. É a fase onde são despendidos esforços de construção e combinação das soluções possíveis para os problemas públicos cruciais. O objetivo dessa etapa é claramente tentar evitar ao máximo o cunho adivinhatório ou baseado na sorte que uma alternativa pode apresentar.

Segundo Secchi (2012), a formulação das alternativas levará em consideração os potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. Isso não é de se admirar, porquanto estarmos nos referindo à aplicação de dinheiros públicos no enfrentamento de problemas públicos. Aqui entra em cena de maneira mais contundente o *policymaker*, o formulador de políticas em tradução livre, que é o agente público ou técnico responsável por planejar, implementar e avaliar políticas públicas que tem a responsabilidade de agir entre o cenário político e o técnico para solucionar os problemas públicos.

Em termos gerais, a formulação das alternativas terá relação direta com os objetivos a serem alcançados, isto é, o que os atores das políticas públicas esperam que sejam os resultados ao adotar determinada política. É preferível que os objetivos sejam os mais concretos possíveis, pois assim será mais fácil verificar o quão eficaz foi a política. Muitas vezes, não é o que se vê na prática. Por exemplo, uma política que tem simplesmente o objetivo de reduzir o desemprego, pode levantar questionamentos como: Qual o nível atual de desemprego? Em quanto chegará este nível após a aplicação da política? A qual custo? Em quanto tempo?

O mesmo pode ocorrer na política 'melhorar a assistência à saúde no município'. Torna-se um tanto intangível a questão, pois o que significa 'melhorar a saúde'? Cada indivíduo pode fazer uma análise subjetiva e chegar a diferentes conclusões sobre se a saúde melhorou ou não.

Um objetivo específico seria, reduzir em 20% o número de furtos na cidade de Santa Cruz do Sul no ano de 2026 em comparação com o ano de 2025.

É nessa etapa que haverá a elaboração de métodos, programas, estratégias e ações para o atingimento dos objetivos. Lembrando sempre que cada alternativa trará consigo suas peculiaridades, como diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros.

Um exemplo concreto ajuda a entender os mecanismos de indução de comportamento que um *policymaker* tem à sua disposição no momento de escolha de determinada política. Exemplo usado por Secchi (2012): imaginemos que um *policymaker* precisa enfrentar o problema das pichações em uma grande cidade. Ele pode adotar os seguintes 4 mecanismos de indução: (1) Premiação: é um estímulo positivo, no momento em que as pessoas são premiadas por fazerem algo. As alternativas para o enfrentamento das pichações neste caso concreto seriam a de desenvolver mecanismos de recompensa para os delatores dos pichadores, ou criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se, ou ainda criar escolas de conversão artística para os pichadores. (2) Coerção: é um estímulo negativo, geralmente associada a uma atuação mais severa do Estado. As alternativas seriam criar leis mais severas para os infratores, ou garantir que as leis já vigentes sejam efetivamente respeitadas e

aplicar as punições aos infratores. (3) Conscientização: neste mecanismo, o objetivo é o de influenciar o comportamento pela construção e apelo ao senso de moral do indivíduo. As alternativas seriam fazer campanhas de conscientização junto aos pichadores, ou campanhas de conscientização para que a população percebesse a pichação como uma forma de expressão artística. (4) Soluções técnicas: tem o objetivo de influenciar o comportamento de forma indireta. As alternativas poderiam ser a instalação de mais câmeras de vigilância que pode ter um efeito inibitório na ação dos pichadores, direcionar recursos públicos para a recuperação dos muros e paredes que venham a ser pichados, ou ainda revestir os muros e paredes dos imóveis com uma tinta especial que não permita a aderência de aerossóis que são usados para a pichação.

Nota-se claramente que existem inúmeras alternativas à disposição do poder público para tratar de um problema público. Por óbvio, cada alternativa possui demandas e recursos diferentes e as chances de serem eficazes mudam de uma para a outra. Eis então a necessidade do *policymaker*, com plena competência técnica, ter a plena noção do problema que está enfrentando, pois assim poderá encaixar a melhor alternativa à sua disposição.

1.2.4 Tomada de decisão

Momento crucial no ciclo de políticas públicas, uma vez que pressupõe-se que o tomador de decisões já possua em mãos as alternativas para atacar o problema público. “É o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi, 2012, p. 40).

Ainda com base no mesmo estudo/artigo de Secchi (2012), a tomada de decisão referente a qual alternativa será a escolhida para o enfrentamento do problema público pode se dar de 3 diferentes maneiras. Na primeira, o problema já existe, já está nas mãos dos tomadores de decisão. Baseado nesse problema, escolhe-se qual alternativa dentre todas as propostas encaixa-se melhor como solução, analisados os objetivos, custos, tempo de retorno ou outro critério estabelecido.

Na segunda, há uma troca de fluxos entre problemas e soluções com soluções e problemas. Ambos são tratados como eventos simultâneos, interligados e

entrelaçados e, assim, um influenciando diretamente no outro. Essa maneira pressupõe um controle rigoroso do processo. A terceira maneira vai, de certo modo, na contramão da primeira na medida em que, primeiramente os tomadores de decisão possuem em mãos as soluções e, a partir delas, procuram os problemas que podem ser atacados com essas soluções. Há ocasiões em que essa via é usada como estratégia política, no sentido de que um tomador de decisão pode possuir uma proposta de solução predileta para algum problema público e, aos poucos, vai condicionando a opinião pública e política para aceitarem essa proposta e transformá-la em política pública.

Das 3 maneiras ou entendimentos de como se dará o enfrentamento dos problemas públicos, o mais corriqueiramente utilizado pelos tomadores de decisão é o segundo, também conhecido como incrementalismo, proposto por Charles E. Lindblom (1959 *apud* Secchi, 2012, p. 42) em seu estudo. Como o próprio nome sugere, a ideia é a de incrementar soluções atuais às já existentes. Por isso, as decisões que são tomadas em um determinado momento são dependentes das tomadas no passado. Trata-se de um processo contínuo em que existe e exige-se uma adaptação das soluções incrementadas em momentos anteriores.

O incrementalismo é considerado o modelo ou método mais realista de tomada de decisão, pois ele considera com profundidade a opinião ou interesses dos atores envolvidos. O modelo incremental foi formulado por Lindblom (1959) e,

Considera as políticas públicas como a continuação das atividades desenvolvidas por governos anteriores, apenas com mudanças advindas da experiência da própria política ou da inserção de novos atores no processo (Bitencourt, Lolli e Coelho, 2022, p. 14).

A tomada de decisão levando-se em conta o modelo incremental tende a “evitar quebras de continuidade de aprendizado institucional acerca do saber-fazer e das melhores práticas, em políticas públicas especializadas” (Bitencourt, Lolli e Coelho, 2022, p. 14). Assim, complementar programas de políticas públicas já iniciadas é uma forma de evitar cortes abruptos e reinício de todo ciclo da política pública e, em consequência evitar desperdício de tempo e dinheiro públicos. Não é de se admirar que isso ocorra, quando lembramos que, a maior parte das políticas públicas são adotadas pelo poder legislativo e pelo

poder executivo. Ambos possuem conotação estritamente política. Assim sendo, o direcionamento de tomada de decisões das políticas públicas tende a ter um viés de determinada visão política, ou mesmo, soluções que venham a ser lapidadas politicamente para, então, atender a interesses diversos, formando assim um consenso e ajuste mútuo de interesses.

1.2.5 Implementação da política pública

É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A definição quanto à fase de implementação pode ser dada da seguinte forma: “é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O’toole Jr, 2003 *apud* Secchi, 2012, p. 44). É nesta fase que os atores envolvidos na política pública transformam as fases anteriores em ações concretas com vistas a atacar diretamente o problema público

Segundo Sabatier (1986 *apud* Secchi, 2012), há basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: (I) Modelo top-down (de cima para baixo): neste modelo procura-se fazer clara distinção entre Política e Administração. A parte Política sendo a detentora da responsabilidade de tomar a decisão e a parte de Administração sendo aqueles que, de fato, implementam aquilo que foi decidido como a melhor alternativa para o enfrentamento do problema público. Dito de outra maneira, a esfera política estipula os fins (objetivos), enquanto a esfera administrativa olvida esforços para achar os meios de concretizar esses objetivos. (II) Modelo bottom-up (de baixo para cima): neste modelo pode-se dizer que há uma maior autonomia por parte dos implementadores da política pública. Expressões que podem bem definir este modelo são auto-organização e modelagem da política pública, na medida em que estes possuem certa ingerência e liberdade para poderem verificar durante a implementação da política seus resultados e podem apresentar soluções que são *a posteriori* legitimadas ou validadas pelos tomadores de decisão. Este modelo retrata melhor a realidade vivida pelos implementadores da política pública, pois a veem como um organismo em constante mudança, suscetível à influência de vários fatores que muitas vezes não podem ser previstos nas fases anteriores. Assim, existe uma maior discricionariedade por parte dos

implementadores para modificar, melhorar, remodelar ou adaptar uma política pública o que não é considerado como desvirtuamento, mas sim como uma necessidade para aqueles que irão se deparar com os problemas técnicos e práticos inevitáveis da implementação de uma política pública.

1.2.6 Avaliação da política pública

Dando um passo a mais no ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2012), chega-se à fase da avaliação. Admite-se aqui a seguinte definição dessa fase:

É o momento em que se verifica o impacto concreto da política se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado; se existe uma relação de adequação entre os meios escolhidos e os fins almejados e se estes estão de acordo com determinados parâmetros preestabelecidos (Duarte, 2013, p. 18).

Segundo Secchi (2012), é uma fase de extrema importância no ciclo das políticas públicas por conseguir externar o que, de fato, trouxe de resultados a aplicação de uma alternativa ao enfrentamento de um problema público. Uma vez que, em geral, a Administração Pública é a responsável por uma política pública e ela, portanto, dependa da aprovação da opinião pública, consequentemente os resultados poderiam ficar 'à mercê' da retórica política a respeito de seus resultados. Em outras palavras, sem a etapa de avaliação, seria mais fácil para o tomador de decisão ter um discurso de que a política por ele adotada foi um sucesso. Isso traria um viés extremamente parcial e subjetivo a questões que necessitam ter um controle objetivo, pois lida-se com dinheiros públicos na construção de políticas públicas.

Esse fato não retira as dificuldades inerentes a uma avaliação certa de uma política pública. Entre essas dificuldades destacam-se, segundo Secchi (2012): (a) uma avaliação sistemática é bastante dispendiosa. Para que haja produção e manutenção constantes de dados atualizados que alimentem sistemas de avaliação, requer-se esforços materiais e humanos sobremaneira; (b) a multicausalidade, isto é, o quanto do sucesso de uma política pública decorre da própria política e o quanto decorre de outros fatores que em nada se relacionam com a política; (c) a resistência, por motivos diversos, dos avaliados;

(d) a forma de apresentação dos resultados, uma vez que informações importantes podem ser perdidas devido à falta de clareza na sua apresentação. Sem falar que pode haver, propositalmente, uma supressão dos resultados caso eles não sejam favoráveis ao desejado pelos tomadores de decisão e (e) tempo de maturação. Em geral, as políticas públicas levam vários anos para terem um efeito concreto, uma vez que possuem uma natureza complexa. Isso vai na contramão da estrutura política concebida no Brasil, com legislaturas de 4 anos. Assim, em geral, os efeitos da política serão sentidos após a legislatura da autoridade pública que a estipulou, caso tenha sido o chefe do executivo.

Mesmo com estas dificuldades encontradas para a avaliação, é preciso reafirmar o início deste subtítulo quando se destacou a importância de haver a avaliação, sob pena de a população ter que se contentar com meros debates simplistas, subjetivos e discursos para a massa transformando uma excelente ferramenta em simples retórica política.

Assim sendo, baseado no estudo de Costa e Castanhar (2003 *apud* Secchi, 2012), pode-se elencar a avaliação *ex ante* (anterior à implementação), que fora tratado na etapa de formulação de alternativas para políticas públicas, *ex post* (posterior à implementação) e *in itinere*, ou por monitoramento, que pressupõe a ocorrência durante o processo de implementação, o qual permite ajustes imediatos, o que acaba por ser uma extensão do modelo *bottom-up* da fase anterior de implementação da política pública, pois permite que os implementadores da política tenham discricionariedade na condução das alternativas, podendo realizar ajustes quando necessário.

Basicamente, na fase de avaliação serão analisados dados coletados para que se julgue o mérito, o valor e o impacto de uma intervenção governamental em uma política pública específica. Com base nesses dados identificam-se falhas, sucessos e evidências para melhorar a tomada de decisão, otimizar recursos e garantir transparência.

Sobre essa questão de garantir transparência é de grande relevância o que foi citado por Clarice Seixas Duarte em seu trabalho sobre o ciclo de políticas públicas, a saber, da necessidade de serem implementados,

Mecanismos que permitam a realização de estudos avaliativos por órgãos ou especialistas que não participaram do processo de formulação e implementação da política... pois permite que analistas

externos formulem críticas, indiquem providências necessárias para a correção as distorções identificadas e, ainda, sugiram políticas alternativas, quando for o caso (Duarte, 2013, p. 19).

Essa sugestão ataca pelo menos dois dos problemas apresentados anteriormente na fase de avaliação: a resistência dos avaliados e a apresentação seletiva de resultados, que poderia ser propositalmente mascarada.

É importante salientar que “a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões” (Secchi, 2012, p. 50). Seguindo essa dinâmica estipulada por Secchi (2012) em seu estudo, percebe-se que há uma interligação entre critérios, indicadores e padrões. Em termos simples, temos por critérios aquilo que se quer avaliar. Aqui existem inúmeros aspectos que podem ser avaliados. Por exemplo, a avaliação de uma política pública pode se dar por sua economicidade (quanto de recursos foram utilizados), eficiência econômica (uma relação entre recursos utilizados x produtividade), eficiência administrativa (um olhar mais voltado para o apego às prescrições e métodos preestabelecidos), eficácia (qual o alcance das metas e objetivos) ou equidade (o quão homogênea foi a política pública entre seus destinatários).

Definindo-se o critério, para Secchi (2012), os indicadores servem como medida da satisfação ou não do critério escolhido. Eles podem ser: (I) Indicadores de entrada (*input*): relacionam-se a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou materiais utilizados. Mede-se aqui os esforços empreendidos. (II) Indicadores de saída (*output*): relacionam-se com a produtividade de serviços ou produtos. Sua premissa são números. Exemplos: quantos buracos foram cobertos em uma rodovia, quantas toneladas de lixo foram recolhidas, quantos quilômetros de estrada foram asfaltados, quantos pacientes foram atendidos no posto de saúde, etc. Medem-se realizações. (III) Indicadores de resultados (*outcome*): relacionam-se com os efeitos que uma política pública teve sobre a população destinatária da política e sua capacidade de mitigação do problema. Diferencia-se da anterior, pois naquela existe um viés mais objetivo, sendo que nesta, apesar de também indicar fatores objetivos, há uma conotação um tanto subjetiva como, por exemplo, média ou percentuais de usuários satisfeitos com a política, a qualidade do serviço prestado, o quão acessível a política foi, qual a quantidade de reclamações recebidas,

cumprimento de diretrizes, etc. Da mesma forma, medem-se realizações.

Por fim, Secchi (2012) desenvolve a ideia dos padrões, que servem para dar referência aos indicadores. Por exemplo: qual foi a meta qualitativa ou quantitativa estipulada antes da implantação da política? Quais valores já se tinha alcançado no passado que podem gerar um comparativo de melhora ou piora da política pública? Qual padrão ideal pode servir como base do que quer se implementar com esta política?

1.2.7 Extinção da política pública

Secchi (2012, p. 53) afirma que, segundo Giuliani (2005), existem basicamente três causas que levam à extinção de uma política pública: (1º) o problema que originou a intervenção pela política pública é visto como resolvido; (2º) a percepção de que ações tomadas para o enfrentamento ao problema público são ineficazes e (3º) o problema perdeu importância, embora não haja sido resolvido.

Interessante o raciocínio abordado por Secchi (2012) de que,

As políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria... continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tinha sumido (Secchi, 2012, p. 54).

Analisando-se o caso do Brasil, de fato, são inúmeras políticas públicas que se perpetuaram, demonstrando assim a resistência à extinção seja pela relutância dos beneficiados, seja pela inércia institucional, seja pelo conservadorismo, seja simplesmente pelo fato de se for retirada a política, o problema estrutural é reativado. Bolsa Família, CadÚnico, Plano Nacional de Educação, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, Sistema única de Saúde (SUS), Programa Nacional de Imunização, Programas de Habitação Popular são apenas alguns exemplos de políticas que se perpetuaram no Brasil e tem seus motivos de assim serem.

Antes de findar a breve explanação das fases do ciclo da política pública, merece ser salientado que existem autores e doutrinadores que colocam uma fase a mais entre a avaliação e a extinção, a saber, a fiscalização e controle. O artigo/estudo de Duarte (2013) é um que aborda essa fase extra. Como dito há alguns parágrafos, os parâmetros avaliativos devem servir não somente para a

própria administração pública conseguir realizar sua avaliação ou ter seu feedback, mas também para que órgãos independentes consigam realizar sua fiscalização e controle. Uma vez que este trabalho tem a finalidade de estudar não somente as políticas públicas como tradicionalmente são conhecidas, mas sim em como o Supremo Tribunal Federal tem usado as Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais como mecanismos de indução de políticas públicas, considero que é apropriado considerar, mesmo que brevemente, alguns aspectos da fiscalização e controle de uma política pública.

Segundo Duarte (2013) existem órgãos independentes capazes de realizar tal fiscalização e controle que são: (a) a sociedade civil: através de conselhos gestores de políticas públicas, de audiências públicas e mecanismos de pressão variados. “Sem controle social, persistem a corrupção, a ineficiência e o clientelismo. Mais recursos públicos são desperdiçados e muito pouco se produz em favor da promoção dos direitos fundamentais” (Barcellos, 2010, *apud* Duarte, 2013, p. 20); (b) os Tribunais de Contas: estipulados pela Constituição Federal a partir do artigo 70, é órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo e tem como função precípua a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos, em âmbito nacional pelo TCU ou em âmbito regional pelos TCEs, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, sendo assim um controle voltado sobretudo aos aspectos formais dos gastos. Nota-se que os Tribunais de Contas têm tido um papel extremamente relevante no cenário nacional, pois ao monitorar programas governamentais, eles garantem que o orçamento se converta em direitos fundamentais reais para a sociedade, atuando como instrumentos essenciais da democracia e transparência. (d) o Ministério Público: atua como fiscal da ordem jurídica e defensor de direitos fundamentais, controlando políticas públicas para assegurar sua implementação, legalidade e eficiência. Utiliza meios judiciais (ações civis públicas) e extrajudiciais (recomendações, termos de ajustamento de conduta - TAC) para garantir que o Estado cumpra deveres sociais, como saúde e educação, respeitando a constituição e a moralidade e (e) a atuação do Judiciário: como veremos em especial no próximo capítulo, há recomendações inclusive do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) no sentido de incentivar e dar direcionamento para os tribunais atuarem em questões de políticas públicas.

Entretanto, nesta seara judicial é onde pairam os maiores debates acerca da fiscalização e controle. A discussão se estende em torno da separação dos poderes até o comprometimento da legitimidade democrática. Mais abaixo neste mesmo capítulo será abordado com mais detalhes a questão dos riscos do agigantamento judicial das políticas públicas.

1.3 Os riscos do agigantamento judicial no tema das políticas públicas: entre vantagens e objeções

O "agigantamento judicial" ou, mais tecnicamente, a judicialização das políticas públicas, refere-se à crescente intervenção do Poder Judiciário na formulação, implementação e controle de ações administrativas, especialmente no campo dos direitos sociais. Este fenômeno, embora muitas vezes necessário para garantir direitos fundamentais, gera um intenso debate sobre seus impactos no equilíbrio dos poderes.

É fato que desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o Poder Judiciário tem passado por um processo de mudanças significativas. Segundo Figueiredo (2018), ele não se limita simplesmente a aplicar leis; antes, assumiu um papel relevante frente a sociedade como concretizador dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição. Assim, restou ao judiciário emanar decisões que preenchem lacunas deixadas pelo Poder Legislativo, quando deixa de propor leis com normas de eficácia limitada programáticas, e pelo Poder Executivo quando falha na sua responsabilidade de planejar e executar políticas públicas adequadas e necessárias. Portanto, é exatamente nesse vácuo, ora do legislativo, ora do executivo, que surge a judicialização da política.

Apesar de entender que há diferença nas expressões 'judicialização da política', que refere-se a essa atuação quando de uma lacuna deixada por Legislativo ou Executivo, e 'ativismo judicial', expressão que está mais relacionada com uma decisão política, tendo o juiz como protagonista, este trabalho não irá adentrar no mérito de quando uma decisão se trata de ativismo ou quando se trata de judicialização.

É então que chegamos na questão a ser debatida no subtítulo: quais os riscos desse agigantamento da judicialização da política? Quais as vantagens e os objeções a esse modelo?

O renomado jurista brasileiro, José Afonso da Silva salientou que,

O Poder Judiciário só pode prosseguir quando o Poder Legislativo não regulou inteiramente a matéria ou regulou de forma deficiente, em síntese, onde há decisão política, respeita-se; onde não há decisão política, é preciso resolver o problema; mais que isso, onde haja um direito fundamental e de sua maioria, o Judiciário precisa intervir (Silva, José, 2013, p. 4 *apud* Figueiredo, 2018).

(i) legitimidade das decisões do Supremo Tribunal Federal no que se refere a sua função de Corte Constitucional, Guardiã da Constituição da República, quando extrapola sua competência de órgão jurisdicional e, por vezes, atua como Poder Legislativo, quando decide sobre questões que ainda não encontram amparo na legislação, sendo que a principal crítica decorre do fato de os magistrados não serem escolhidos de uma forma democrática e participativa, como ocorre com os membros dos demais poderes e previsto na própria Carta Fundamental (Figueiredo, 2018).

Aqui o autor menciona em específico o STF, uma vez que este órgão tem sido o principal ator chamado a se manifestar frente às omissões estatais, fazendo isso especialmente no controle concentrado de constitucionalidade. Contudo, sabe-se que existem decisões de juízes de 1º grau que já direcionam para a implementação de políticas públicas.

Essa primeira crítica enfrentada pelo Poder Judiciário atuar no ativismo judicial toca numa questão sensível. Ou seja, tem o judiciário competência para tanto? A expressão 'ilegitimidade' dá a entender uma invasão de competência numa seara a qual o judiciário não teve previsão constitucional elencada. Assim, vale a ideia:

[...] o judiciário só pode intervir em políticas públicas quando houver um direito subjetivamente exigível; a decisão puder ser universalizada (ou seja, concedida em favor de qualquer pessoa); e se for possível transferir recursos das demais pessoas para fazer a felicidade de algumas sem ferir a isonomia e a igualdade. Se qualquer desses critérios for contrariado, a Justiça estará atuando de forma ativista (Streck, Lênio *apud* Rodas, Sérgio, 2023, s.p.).

Uma segunda crítica concentra-se na atuação do Poder Judiciário que não leva em consideração o planejamento orçamentário do Poder Executivo e do Legislativo. Um exemplo disso é quando o judiciário é acionado para condenar o Estado ao pagamento de medicamentos com custos elevadíssimos, que transcendem ao planejamento da União, Estado ou qualquer município. “é

de suma importância sopesar que não há recursos ilimitados e eles devem ser considerados diante de uma visão integrada do judiciário com os parâmetros orçamentários.” (Leal; Ribeiro, 2024, p. 61) Essa é uma questão extremamente delicada, por tratar do bem jurídico vida e, muitas vezes, está-se diante de situações envolvendo menores.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também deve ser considerada nesse contexto decisório, pois possui o princípio do equilíbrio entre as receitas e despesas, com finalidade de salvaguardar o equilíbrio nas contas públicas e a correlação entre esses gastos e ganhos com a lei de diretrizes orçamentárias. O descumprimento da própria LRF gera a aplicação de sanção de natureza penal e institucional (Leal; Ribeiro, 2024, p. 63).

Há quem alegue que muitas outras medicações poderiam ser demandadas para vários pacientes com o valor de somente uma medicação que beneficie um indivíduo. Não será tratado o mérito dessa questão que não é objeto do estudo. Mas, fato é que decisões judiciais que visem garantir acesso a medicamentos com custos elevados baseiam-se em fundamentos estritamente jurídicos que, na maior parte das vezes, não estão concatenadas com fatores econômicos e financeiros que são as bases de atuação dos gestores de políticas públicas.

Terceira crítica na atuação judicial: a dificuldade e insuficiência de expertise de juízes para arbitrar sobre políticas públicas, uma vez que estas demandam conhecimentos específicos. É fato que os juízes entendem de leis; não possuem o estudo suficiente que os deixem experts em assuntos tão aleatórios. Como crítica à atuação do majorada de competência do Judiciário, surge “a falta de capacidade técnica das cortes para optar entre estas políticas, de forma que podem inclusive agravar o problema.” (Mendes, 2019 *apud* Anhê, 2024, s.p.) Entretanto, os defensores do ativismo judicial alegam, inclusive no meu entender corretamente, que os juízes podem se valer de outras ferramentas que ajudam a mitigar esse problema, por exemplo, requisitando a intervenção de *amicu curiae* ou pareceres de instituições da sociedade civil voltadas para o tema em questão. Isso serve para dar embasamento à decisão do juiz.

Uma quarta e última crítica que será abordada nesse estudo, e é citado no trabalho de Duarte é o fato de,

[...] as decisões judiciais sobre políticas públicas não tratem, via de regra, dos parâmetros adotados para a implementação das políticas públicas já em curso, obedecendo a uma lógica própria notadamente a realização de objetivos coletivos e de realização progressiva, de acordo com metas preestabelecidas (Duarte, 2012, P. 22).

É de se esperar que isso ocorra, pois, o executivo, por ser esta sua função precípua, possui a capacidade de planejar de forma detalhada todo o ciclo da política pública, passando por todas as etapas e tendo em vista o custo de todo o processo. O judiciário, em geral, analisa conflitos de natureza interindividual, não possuindo o costume de analisar o contexto global que a implementação de uma política pública exige.

Quanto aos aspectos positivos da judicialização ou ativismo político podemos citar os elencados pelo professor João Camilo Sevilla da Universidade Federal Fluminense em artigo de 2021: (I) efetiva garantia de direitos pelo Poder Judiciário. Em especial, quando se trata de direitos fundamentais, onde está havendo omissão estatal, a atuação do judiciário em garantir tais direitos vai ao encontro do preconizado pela Constituição Federal. Exemplo claro disso são as demandas por medicamentos e vagas em creches quando negados pelo Estado; (II) colocam-se sob holofotes assuntos referentes às políticas públicas na agenda da administração pública e promove-se o enrobustecimento de processos e estruturas administrativas. Em outras palavras, o judiciário tem a capacidade de trazer o assunto para o centro das discussões, fazendo de certa forma uma ‘pressão’ para que o executivo ou mesmo o legislativo atuem sobre a matéria. Um exemplo de como isso de fato ocorre é quando o STF em suas decisões sobre processos estruturantes dá um prazo para uma lei naquele sentido seja feita pelo legislativo ou prazo para que a administração pública venha a planejar e executar uma política pública; (III) proteção de minorias e vulneráveis. Historicamente o Brasil atrasou-se quando o assunto é proteção de minorias. Levou-se anos para que houvesse leis que defendessem as crianças e adolescentes, as mulheres, os deficientes, os idosos, os consumidores, etc. A judicialização possibilitou e possibilita que aqueles considerados como minorias ou vulneráveis possam ter seus direitos respeitados, mesmo quando a atuação estatal é falha ou omissa e (IV) controle de legalidade e planejamento. Pressiona a administração a cumprir metas e a observar princípios da administração pública. Por muitos anos o Brasil teve como principal poder o Executivo,

centralizando a atuação estatal e abafando legislativo e judiciário. A teoria da separação dos poderes proposta pelo político francês Montesquieu levou anos para ser implementada no Brasil. E fato é que a separação nunca foi equilibrada, não se observou uma distribuição do poder estatal de forma linear. Essa preponderância do executivo pode ser sentida até os dias de hoje, quando os detentores deste poder 'dão um jeitinho brasileiro' para resolver muitas de suas atribuições, passando à margem da legalidade. Neste momento, a judicialização de políticas públicas pode trazer de volta ao prumo aqueles administradores que teimam em deixar de lado princípios inerentes a suas atividades, lançando mão do sistema de freios e contrapesos.

2 A NATUREZA DAS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL

A partir deste capítulo abordar-se-á o tema processos estruturais e como elas se fundem com o tema políticas públicas. Para isso, faz-se necessário examinar como os processos estruturais são abordadas no Brasil, sua origem, o papel que exerce o controle concentrado de constitucionalidade na adoção das decisões, seus desafios e impactos institucionais.

Antes de mais nada, é necessário esclarecer que o tema tratado é processos estruturais e não simplesmente sentenças estruturais, pois é preciso tratar o tema como um todo, ou seja, não há como se falar em sentença estruturante sem falar em processo estruturante, pois a sentença é a parte final de um todo, o processo. Quando se analisam as pesquisas e trabalhos a respeito do tema, percebe-se a conjugação da sentença com o processo estrutural. Assim, a abordagem aqui é no sentido de analisar o processo como um todo, não somente a sentença em si, apesar de no próximo capítulo serem analisadas de fato sentenças do STF que tiverem impactos na sociedade brasileira.

Será usada para processo estrutural a definição dada por Didier Jr:

[...] é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal. (...) O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar o estado ideal de coisas – um sistema educacional livre de segregação, um sistema prisional em que sejam asseguradas a dignidade do preso e a possibilidade de ressocialização, um sistema de saúde universal e isonômico, e, também, por exemplo, a preservação da empresa recuperanda. Nesses casos, busca-se remover o estado de desconformidade, promovendo uma transição para o estado de conformidade (JR, Didier, 2020, p.107).

Portanto, percebe-se através da definição de processo estruturante dada por Didier Jr, que tais processos atacam um estado de coisas que está em desarmonia com o que era pretendido originariamente pela sociedade. No caso brasileiro, como vimos no capítulo anterior, a Constituição Federal do Brasil de 1988 previu vários direitos fundamentais e sociais para a população os quais seriam colocados em prática através de políticas públicas. Com o passar do tempo, percebeu-se que aquilo que havia sido idealizado como estado ideal de coisas para determinado direito dos cidadãos não estava sendo satisfeito. É nesse ponto que entram os processos e sentenças estruturais. Visam atacar

problemas estruturais com o objetivo de reorganizar uma desorganização estrutural. Portanto, não restam dúvidas da importância de se discutir o tema, uma vez que nossa sociedade já presenciou, e ainda presencia, inúmeros estados não ideais de coisas à luz da Constituição Federal de 1988. O processo estrutural tem o condão de mudar a estrutura de uma sociedade.

Também, há que se diferenciar um processo estrutural de um processo comum, na medida que este trata de simplesmente aplicar o direito a um caso em concreto, enquanto aquele possui um viés muito mais holístico no sentido de abarcar outras áreas de estudo como a sociologia e ciência política. Isso não significa que o processo estrutural seja uma classificação extra de processo. Antes, ele é uma forma de conduzir o processo. Muito pertinente foi a comparação feita por Brulhart e Santos (2023) entre o processo estrutural com um obra de engenharia, pois precedem ao projeto principal um projeto base e projetos executivos. De modo semelhante, um processo estrutural necessita de projetos base precedentes onde são definidos objetivos finais, como será realizada sua execução e quais elementos técnicos necessários.

Também existe uma diferença entre processo estrutural de um processo coletivo, já que os processos coletivos objetivam a reparação de lesões ocorridas e os estruturais buscam uma reorganização de uma estrutura burocrática que ainda não funcionou. Eles até buscam reparar danos individuais ou coletivos, mas essa não é a preocupação principal. A ideia é ir mais além, aprofundando as soluções com o intuito de transformar a vida de toda uma coletividade.

Importante mencionar que o Código de Processo Civil Brasileiro, a Lei 13.105/2015, prevê o instituto do processo estrutural quando lança mão de mecanismos específicos do gênero tutela coletiva, através de suas espécies ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo e ações coletivas pautadas na tutela individual homogênea que se caracterizam quando vários indivíduos possuem direitos idênticos ou semelhantes que sofreram alguma lesão por um mesmo fato ou conduta (Brulhart, 2023).

Além do fato de estar previsto no Código de Processo Civil de 2015, mais um avanço foi dado recentemente com a Recomendação nº 163 de 16 de junho de 2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Percebe-se claramente a

preocupação do CNJ em garantir que sejam respeitados princípios constitucionais como a razoável duração do processo, celeridade e eficiência dos magistrados nos processos estruturais. Reconhece-se que os processos estruturais possuem uma conjuntura mais robusta e complexa, por isso a preocupação em institucionalizar e dar suporte para o processamento e o monitoramento de tais demandas, bem como reunir esforços para a adoção de soluções inovadoras e eficazes.

Para atingir esses paradigmas o documento recomenda os juízos e tribunais brasileiros a adotarem medidas para identificar e conduzir de forma adequada os processos que tratem de litígios de caráter estrutural. A identificação do litígio estrutural deve ficar a cargo de um órgão interdisciplinar voltado para essa finalidade ou a órgãos internos com tal capacidade técnica. Os tribunais devem ficar responsáveis por criarem tal órgão. De suma relevância é o artigo 5º da Recomendação que diz que “verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção das seguintes medidas...”, elencando em seguida pontos cruciais como ampliar o contraditório, oportunizar acordos, designar audiências para condução participativa do procedimento, promover atos de cooperação judiciária, elaborar plano de atuação estrutural, indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas que possuam expertise suficiente para colaborar com a construção, aperfeiçoamento e acompanhamento do plano (Brasil, 2025).

Como neste capítulo a intenção é a de se abordar processos estruturantes no Brasil, é fundamental registrar que existe na Câmara dos Deputados um projeto de lei tramitando desde 2014 que tem o objetivo de regular o controle e intervenção em políticas públicas pelo poder judiciário. É o projeto de Lei 8.058/2014, mas atualmente encontra-se sem relator e, conseqüentemente, sem avanço em sua tramitação, estando parado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

Há também o Projeto de Lei nº 3 de 2025 de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, com uma proposta que estabelece regras para ações judiciais que tratam de problemas complexos e de grande impacto social, chamados processos estruturais. Essas ações buscam soluções que não são possíveis com os métodos tradicionais de processos judiciais. A proposta define como

esses processos devem ser conduzidos, priorizando o consenso, a participação dos afetados e a transparência. O que se pretende com esse projeto de lei em resumo, a exemplo do que é proposto na Recomendação nº 163 do CNJ, é dar maior eficiência na resolução de litígios complexos, com soluções mais adequadas e duradouras, aumentar a participação e o diálogo das partes envolvidas e dos grupos impactados, para que as decisões sejam mais inclusivas e cristalizar o apoio institucional aos juízes e membros do Ministério Público nos processos complexos. Na própria justificação da Proposta da Lei encontramos os principais dispositivos e propostas que se pretende pôr em prática ao torna-la lei. O art. 1º esclarece que o âmbito de aplicação do processo estrutural é a ação civil pública, de modo que os processos estruturais são processos coletivos. Isso não impede, como refere o art. 14, que as técnicas processuais estruturais sejam utilizadas para outros procedimentos, quando forem adequadas aos seus propósitos. O dispositivo também opta por elencar, de modo exemplificativo, características dos litígios (ou problemas) estruturais, de modo a facilitar a sua identificação e, com isso, delimitar a aplicabilidade da lei.

2.1 Origem e desenvolvimento da teoria dos processos estruturantes

Mas, afinal, qual a origem das sentenças estruturais? A história mostra que elas passam a ser conhecidas com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, em 1954, nos Estados Unidos da América. Havia, até então, um precedente na suprema corte americana que validava a segregação racial nos locais públicos do país como escolas, hospitais, praças e paradas de ônibus e trens do país. Foi o caso *Plessy v. Fergusson* de 1896 (Oliveira, 2020). Mas, nesta nova decisão de 17 de maio de 1954, a Suprema Corte americana votou por unanimidade declarando como inconstitucionais as divisões raciais entre estudantes brancos e pretos nas escolas públicas do país, afirmando que as instalações educacionais separadas são inerentemente desiguais. Conforme lembram Brulhart e Santos (2023) em seu estudo sobre processos estruturais, o caso veio a ser chamado Brown, pois referiu-se a Oliver Brown que era um afro-americano que tentou fazer a inscrição de sua filha, Linda, em uma escola primária reservada aos brancos na cidade de Topeka, no estado do Kansas. Por óbvio, a admissão foi negada o que levou ao famoso caso que deu origem às

sentenças estruturais.

Esse foi, portanto, o início de um processo amplo de mudança de todo sistema público de ensino norte-americano. Mas foi apenas o ponta pé inicial, uma vez que,

[...] o sistema de ensino público foi o objeto do caso Brown, mas com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social (Owen Fiss, 2020, *apud* Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira 2020, p. 103).

Portanto, houve uma expansão do modelo adotado no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, e o poder judiciário dos Estados Unidos, para fazer valer valores constitucionais, impôs reformas estruturais. Assim sendo, este caso que deu origem às sentenças estruturantes acaba por ajudar a entender a definição supramencionada de seu conceito. Por trás de um processo estrutural, há um problema estrutural, ou seja, uma situação de desconformidade estruturada.

Para que se possa desenvolver a teoria dos processos estruturais é preciso abordar suas principais características para identificação partindo da premissa que já foi dita anteriormente de que o processo estrutural não é uma classificação extra de processo, mas sim uma forma de se conduzir o processo.

Para isto, optou-se por fazer uma breve distinção das características, seguindo o que é mais aceito pela doutrina, entre aquelas que são essenciais e as não essenciais (Didier Jr, 2020).

Como características essenciais tem-se: o problema estrutural, a substituição do estado de desconformidade por um estado ideal de coisas, procedimento bifásico, flexibilidade de procedimento e consensualidade. A seguir, faz-se uma análise dessas características.

I - Por *problema estrutural* entende-se a existência de uma situação de desconformidade estruturada, tomando por baliza o que a Constituição Federal pretendeu que se estabelecesse em se tratando de direitos fundamentais e sociais de toda sociedade. Como já dito anteriormente, tal problema já deveria ter sido tratado por uma política pública pelo poder executivo ou legislativo, mas

não o foi e, se foi, não teve o efeito pretendido, exigindo agora a intervenção do judiciário para estruturar ou reestruturar o estado de coisas. Não se pode confundir a expressão estado de desconformidade com estado de ilicitude, conforme bem apregoam Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020). Podem existir casos em que o estado de desconformidade exista por conta de um estado ilícito de coisas, mas não necessariamente. Quando se trata, por exemplo, do direito à saúde ou da locomoção, em geral, estamos diante de situações em que há o estado de desconformidade, mas não de ilícitos. E, mesmo quando o estado de desconformidade está assentado na ideia do ilícito, o tratamento que é dado ao litígio-problema faz-se a partir da ideia de desconformidade e não de ilícito.

II - A *substituição do estado de desconformidade por um estado ideal de coisas* é característica essencial. É o que se busca ao final de todo processo estrutural. Existe nítida vinculação com a característica anterior, na medida em que em que o problema estrutural é que gera o estado de desconformidade, às vezes em menor, às vezes em maior grau. O processo estrutural quer atacar justamente o problema para que haja uma mudança positiva na estrutura da sociedade quanto àquele problema, dito em outras palavras, mitigar ou, se possível, acabar com o problema buscando, assim, o estado considerado ideal. É importante salientar que o estado ideal de coisas, por óbvio, é um tanto subjetivo, pois não há a perfeição suficiente para, em muitos casos, extirpar por completo o problema estrutural que causa a desconformidade. Mas, há a necessidade de se ver, ao menos, uma substituição do estado ideal para um encaminhamento de melhoria caminhando em direção ao estado ideal de coisas. Essa transição de um estado para outro será realizada na prática através da próxima característica essencial.

III - O *procedimento bifásico*. Na primeira etapa é feita a identificação do litígio de ordem estrutural. Nesta etapa é que ocorre a delimitação do que necessariamente precisa ser corrigido, qual o escopo da atuação. A segunda etapa diz respeito à implementação das mudanças. Para que as mudanças de fato surjam efeito não se pode abrir mão de um plano de atuação específico, que deve ser acompanhado e regulado por alguém nomeado pelo juízo, com a previsão de que retorne ao processo para o debate dos próximos passos e mudanças implementadas. Retomando que já foi citado anteriormente a

Recomendação nº 163 do CNJ que se preocupou com este ponto quando no art. 5, VII recomenda como medida a ser adotado pelo juízo competente a 'elaboração de um plano de atuação estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades.' Assim, o CNJ preocupa-se com as duas etapas deste procedimento bifásico que o processo estrutural demanda. Note-se que a sentença do processo estrutural precisa:

- a) constatar qual o estado de desconformidade;
- b) delinear o estado ideal que se pretende implementar;
- c) de que maneira esse resultado será atingido, ou quais os melhores meios pra que se atinja o fim.

Novamente valendo-se da expertise de Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020), a sentença prescreverá primeiro uma *norma-princípio*, pois indica uma meta ou objetivo a ser atingido, para depois prescrever uma *norma-regra*, que nada mais é do que o modo como se deve alcançar as metas ou objetivos.

IV - A *flexibilidade de procedimento*. Ora, se há a necessidade de acompanhamento do plano de atuação para que se mude um estado de desconformidade, isso pressupõe que algumas partes do plano podem trazer melhores resultados que outros. Ou, ainda há a possibilidade de que o plano tenha falhado e exista a necessidade de mudá-lo ou adaptá-lo. Assim, os processos estruturais precisam ser marcados pela flexibilidade. Essa flexibilidade também diz respeito ao fato de não poder haver procedimentos rígidos e estanques quanto ao seu desenvolvimento. Isso se dá, pois, os litígios estruturais são demasiadamente variados e exigem procedimentos adaptáveis. As medidas adotadas frente ao litígio que deu origem aos processos estruturais, por exemplo, que foi a dessegregação das escolas serão diferentes das medidas a serem adotadas para lidar com um litígio que tutele o direito à saúde ou locomoção.

V - A *consensualidade* diz respeito ao ajuste de negócios processuais, à solução negociada. O novo Código de Processo Civil de 2015, acentuou ainda mais a solução autocompositiva das demandas, sugerindo e incentivando que a todo momento as partes tentem um acordo. O fato de, geralmente, existirem

vários polos em um processo estrutural torna essa característica ainda mais marcante e desejável, uma vez que cada polo trará para a demanda a sua visão de mundo e defenderá seus interesses. No momento que as partes constroem juntas uma solução para o litígio, isso torna a demanda mais plausível e dinâmica de ser implementada.

Após uma breve análise das características essenciais ao processo estrutural, pode-se abordar, também de forma sucinta, as características não essenciais. Afirma-se isso, pois as próximas características costumam estar nos processos estruturais. Entretanto, a falta de um ou de outro não desfaz um processo estrutural. Dentre as características não essenciais desses processos temos: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Quando se diz que não são essenciais, quer se dizer que podemos estar diante de um processo estrutural, que advém de um litígio estrutural, mesmo sem possuir tais características não essenciais.

I - A *multipolaridade* traz no próprio nome a sua essência. Múltiplos polos, isto é, vários polos ou atores envolvidos. Lançando mão novamente da Recomendação nº 163 do CNJ em seu art. 5, VIII recomenda ao juízo 'indicar especialistas, comissões técnicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo'. Desse modo, a lógica do conflito estrutural decorre da formação de diversos núcleos de posições e opiniões sobre um tema de litígio, e estas tendem a ser em sua maioria antagônicas. De se notar é que a lógica aqui não é a mesma dos processos comuns, onde há simplesmente dois polos que possuem necessariamente posições antagônicas uma com a outra. O processo estrutural pode possuir muitas partes e estas partes ora podem convergir em suas posições, ora podem divergir, a depender do interesse envolvido. Lançando mão de um exemplo citado por Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira (2020) imagine-se a situação onde há um contrato entre uma concessionária de rodovia federal e a União para a realização de múltiplas obras na malha rodoviária e seu entorno. Mas, este contrato foi celebrado há 10 anos e neste meio tempo um bairro inteiro floresceu ao redor do trecho da rodovia. Assim, as obras vão acabar por segregar este bairro, impedindo ou tornando

difícil o trânsito local. Ora, aqui percebemos claramente múltiplos interesses em jogo, a saber, do Ministério público, da comunidade do bairro em questão, da União, da concessionária e, até mesmo, da agência reguladora (no caso, a Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT). Fundir todos estes interesses para dar uma solução viável ao litígio complexo mostra como uma questão estrutural pode ser multipolar.

Entretanto, essa é uma característica dispensável de um processo estrutural, por não ser determinante nem essencial. Isso quer dizer que pode existir um processo estrutural que seja somente bipolar, seguindo a gênese de um processo comum, envolvendo somente dois polos de interesses.

II - *A coletividade*. O termo sugere que o litígio a ser encarado no processo seja para uma coletividade, não somente para uma pessoa. Mas, é preciso definir melhor o termo para não gerar confusão. Ter como característica a coletividade não quer dizer que, necessariamente, o processo tenha que ser coletivo, mas que o objeto litigioso tenha uma situação jurídica coletiva. Isso significa que é possível que uma demanda individual possa trazer resultados e ter alcance coletivos. Se um indivíduo, por exemplo, a nível individual promove uma demanda contra o Estado para requerer a promoção de acessibilidade, a demanda, apesar de individual, passa a ter contornos coletivos pois servirá não somente a ele, mas a tantas pessoas quantas forem as usuárias dos mesmos espaços. Aqui temos uma situação jurídica claramente coletiva, pois a demanda, mesmo sendo individual, tem o condão de afetar todas pessoas que estão nas mesmas condições e, portanto, usufruirão das melhorias trazidas pelo processo estrutural.

III - *A complexidade*. Essa expressão já foi citada algumas vezes neste trabalho, sendo uma das mais importantes e relevantes e está muito relacionada com a primeira, a multipolaridade. O termo pode passar a ideia de complicado, difícil ou confuso, mas esse termo neste contexto está intimamente relacionado ao fato de poder haver inúmeras soluções para o processo estrutural. Como foi dito na característica da multipolaridade, existindo muitos polos com interesses divergentes, há a presunção de que devem surgir várias alternativas para a solução do litígio. Aqui também não há a obrigatoriedade de haver tal característica, pois haverá processos estruturais que não permitam uma

demanda tão grande de soluções, ou seja, de complexidade.

Portanto, estas três últimas características contribuem sobremaneira para identificar o litígio e consequente processo estrutural, mas isoladamente não se fazem essenciais para sua existência.

2.2 O papel do controle concentrado de constitucionalidade na adoção das decisões estruturais

O papel do controle concentrado de constitucionalidade na adoção de decisões estruturais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro evoluiu de uma análise puramente abstrata de normas para uma ferramenta de intervenção em políticas públicas e violações complexas de direitos fundamentais. A utilização de ADIs, ADPFs e ADOs (ações de controle concentrado) permite que o STF adote medidas que não apenas anulam leis, mas moldam, sancionam e fiscalizam a atuação dos poderes Executivo e Legislativo de maneira duradoura.

O próprio site do Supremo Tribunal Federal, ao explicar a atuação do STF nos processos estruturais, mostra que a indução de políticas públicas através deste instrumento tem se dado através das ADPFs (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental), conforme se percebe em: Supremo Tribunal Federal.

Nas palavras de Edilson Vitorelli:

O aspecto positivo é a autoridade do Supremo Tribunal Federal. Na condição de mais alta corte do país, o STF consegue mobilizar gestores institucionais de maior hierarquia e fazer com que sejam implementadas medidas com brevidade e efetividade (Vitorelli, 2024, p. 260).

Discorrendo sobre o histórico dos processos estruturais na Suprema Corte, a ADPF 347 é tida como sendo o primeiro caso reconhecido como estrutural, na qual se discutiu a situação do sistema prisional brasileiro. O ano de 2020 é um marco, pois a partir dali cresce de forma significativa o número de ações estruturais.

Entre os exemplos em tramitação estão processos sobre a proteção da saúde indígena (ADPF 709), o combate aos impactos da pandemia da covid-19 em comunidades quilombolas (ADPF 742), a situação das pessoas em situação de rua (ADPF 976), a proteção de povos indígenas isolados (ADPF 991) e a prevenção e repressão à violência doméstica contra a mulher (ADPF 1242) (Brasil, 2026).

Na área ambiental há a ADPF 760 que analisa falhas estruturais quanto à política de proteção da Amazônia Legal, além das ADPFs 743, 746 e 857 que tratam da omissão do poder público no combate a incêndios florestais.

No âmbito da segurança pública, além da já mencionada ADPF 347, já mencionada, há a ADPF 635 que é considerada um caso emblemático e conhecida como ‘ADPF das favelas’, e trata da letalidade das operações policiais no Estado do Rio de Janeiro.

O julgamento resultou em determinações ao Estado do Rio, como a fixação de diretrizes para realização de operações policiais, elaboração de um plano para a retomada de territórios controlados por organizações criminosas e acompanhamento das medidas por um grupo de trabalho coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (Brasil, 2026, s.p).

Conforme o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), implementado pelo ex-ministro Luís Roberto Barroso em 2023 ao assumir a presidência do tribunal, o STF atua em pelo menos 11 casos do tipo. Citando somente as ADPFs temos: ADPF 347 (sistema prisional brasileiro); ADPF 635 (das favelas); ADPF 709 (proteção dos indígenas durante a pandemia de COVID-19); ADPF 743 (omissão federal no combate a incêndios na Amazônia e Pantanal); ADPF 746 (Omissão da União e dos Estados no combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal); ADPF 760 (abandono da política de combate ao desmatamento na Amazônia); ADPF 857 (Omissão da União e dos Estados no combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal) e ADPF 991 (proteger os direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato), de acordo com Unzelte, 2024.

Para que o controle concentrado de constitucionalidade produza decisões estruturantes é necessário respeito ao andamento de um processo estrutural. Nas palavras do próprio STF, os processos estruturais costumam seguir três grandes etapas.

A primeira consiste na decisão em si, ou seja, no diagnóstico judicial de uma situação incompatível com a Constituição, muitas vezes descrita como um “estado de coisas inconstitucional”. Em seguida, o Tribunal determina a elaboração de um plano de ação pelos órgãos responsáveis, com prazos, metas e medidas concretas para enfrentar o problema. Por fim, na fase de

monitoramento, o Supremo acompanha a execução do plano aprovado, ajusta rotas e cobra resultados (BRASIL, 2026, s.p.).

Percebe-se que essa compreensão do Supremo Tribunal, respeita a separação de poderes, na medida em que estabelece que ‘órgãos responsáveis’, aqui incluídos o Legislativo e o Executivo, elaborem um plano de ação que contenha prazos, metas e medidas para o enfrentamento do problema. Reconhece-se, dessa forma, que o STF não é o ator principal a estipular a política pública em si. Ele age somente como um motivador, o ‘estopim’, quando percebe a omissão estatal no enfrentamento de um problema público, atuando como garantidor da efetividade dos direitos fundamentais, sem substituir o gestor público, mas com a exigência de que Executivo e Legislativo cumpram seus deveres constitucionais. Vale ressaltar que essa não é a posição de todos doutrinadores quanto à atuação do STF no plano da indução de políticas públicas através de processos estruturais. Por exemplo, Vanice Valle em seu artigo de 2024, Processos estruturais: Ulisses ainda ouve sereias, comenta pontos que contradizem essa lógica da separação de poderes onde caberia ao STF agir somente como motivador nas questões. Ao analisar a ADPF 743, que se refere ao enfrentamento a incêndios e ao desmatamento na Amazônia e no Pantanal, a professora Vanice salienta que, originalmente, a sentença atinha-se a determinar providências e estipular prazos à União, Estados e municípios, mas que, com o tempo, descambou para uma sucessão de outras determinações, vindas do relator Flávio Dino, que, a priori, não seriam afeitas ao judiciário. Um exemplo foi o uso de audiências públicas como suposto mecanismo informador de futuras decisões as quais foram segmentadas entre autoridades do pano federal em um dia e agentes políticos dos estados em outro, o que causa estranhamento, na visão da professora, pois exclui a possibilidade de um debate mais aprofundado ente diferentes entes e uma consequente negociação de providências e prazos orientados. Ainda, o objeto das audiências seria a coleta de informações pertinentes ao diagnóstico mais aprofundado ao problema público, invertendo uma lógica ou pressuposto de que tais informações deveriam servir como base para a edição do acórdão e não esperar que sejam um efeito posterior dele. Em suma, percebe-se, nesse caso, que a coordenação nos procedimentos estaria sendo exercida pelo judiciário o que não coaduna com a

orientação constitucional.

Como visto, na terceira etapa o STF realiza o monitoramento da execução do plano, pois de nada adiantaria estipular que seja realizado um plano, se não houver monitoramento de sua execução. Essa terceira etapa, “não representa a criação de políticas públicas pelo Judiciário, mas o controle de constitucionalidade de políticas já existentes ou que deveriam existir e não funcionam adequadamente” (BRASIL, 2026, s.p.).

Nesse monitoramento deve-se responder a perguntas como:

- As medidas adotadas são suficientes?
- Os prazos estão sendo cumpridos?
- Os resultados estão protegendo os direitos violados?

O monitoramento pode ser, portanto, definido como um diálogo institucional por diversas vezes envolver órgãos do Poder Executivo, do Legislativo, entidades da sociedade civil, órgãos de controle como tribunais de contas em especial, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a Controladoria-geral da União.

Cumprido salientar que a ADPF possui as características inerentes às ações de controle concentrado de constitucionalidade. Nesse sentido, destaca-se a eficácia *erga omnes*, isto é, servindo para todos, e o efeito vinculante, obrigando a administração pública a implementar as mudanças estruturais determinadas. Existe a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão que serve como garantia de segurança jurídica durante a transição estrutural para a correção das inconstitucionalidades. Essa modulação permite que as decisões tenham efeitos ex-nunc ou futuros, na contramão do que são por natureza, extunc ou retroativos. O objetivo é adaptar-se à realidade estrutural.

Neste momento, faz-se necessário uma abordagem um pouco mais aprofundada dos possíveis impactos e desafios das decisões estruturais, bem como uma análise de diferenciação entre as já proferidas pelo STF que ajudam a entender quando o STF acertou no enfrentamento.

2.3 Impactos institucionais e desafios das sentenças estruturais no sistema brasileiro

Quando se fala em impactos institucionais das sentenças estruturais, é natural que se pense no princípio da separação dos poderes. Inclusive, esse princípio é o invocado como barreira pelos defensores de uma intervenção menos incisiva do Poder Judiciário em políticas públicas. O raciocínio deve ser: até que ponto essa atuação/interferência caracteriza-se como uma violação da autonomia entre os poderes, trazendo impactos institucionais entre os 3 poderes?

Com respeito aos desafios enfrentados pelas sentenças estruturais no Brasil, cita-se o mencionado por Felipe Viégas (2024) que qualifica que,

A falta de mecanismos robustos de supervisão é um dos maiores obstáculos para a efetividade dos processos estruturais. Casos como os desastres ambientais de Brumadinho e Mariana são exemplos de como as falhas na governança e fiscalização podem levar a consequências desastrosas (Viégas, 2024, s.p.).

Nesse sentido, vale salientar o seguinte raciocínio a respeito da supervisão:

[...] ao mesmo tempo em que a Corte tem mais poder para cobrar as providências necessárias para que a solução dos casos avance, é preciso ponderar a falta de disponibilidade pessoal dos ministros para a condução de processos dessa complexidade. Processos judiciais estruturais exigem a presença e a condução direta do magistrado, não raro, em dezenas de reuniões e audiências, para dar o direcionamento das deliberações e, de fato, afastar as cargas de inércia que vinham causando o litígio. Ainda que esse papel seja delegado a um juiz instrutor, a falta de contato pessoal do ministro com a causa dificultará que a questão se desenrole de maneira produtiva (Vitorelli, 2024, p. 262).

Cumpre salientar que, parte desse desafio é mitigado pela criação, desde 2022, do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC). A criação do núcleo permite o recrutamento de pessoas especializadas e o desenvolvimento de uma memória institucional que possa auxiliar se houver mudança de relatoria e servir de repositório de boas práticas, a serem aplicadas em casos distintos.

Outros desafios são muito evidentes e, inclusive, já foram explanados em algum momento deste trabalho. Cite-se, por exemplo, a necessidade de orçamento, pois muitas decisões dependem de recursos públicos orçamentários, o que coloca o juiz como um decisor de alocação de verbas, muitas vezes sem

a expertise técnica, financeira e orçamentário de um gestor público.

Outro desafio das sentenças é a complexidade e a demora. Uma sentença estruturante não é uma corrida de 100 metros rasos, é uma maratona de 42 quilômetros. A reforma das estruturas burocráticas é lenta. O monitoramento contínuo exige ‘ciclos de decisões’ e acompanhamento contínuo, respeitando as características de uma política pública como visto no capítulo 1, o que pode sobrecarregar a máquina judiciária.

Ainda mais um desafio que se pode elencar, é o trazido à tona por Vitorelli (2024), ou seja, o “Supremo Tribunal Federal, como qualquer esfera de autoridade, tende a ser um ambiente não muito propício para o diálogo” (Vitorelli, 2024, p. 260). O autor defende que, vozes, no sentido de opiniões, divergentes tendem a se conformar às opiniões majoritárias, em especial quando um pensamento ou opinião vem de uma figura importante como interlocutor. Então, essa conformidade pode gerar soluções incompletas, apressadas ou inapropriadas quando da ânsia em ‘mostrar trabalho’. Talvez uma opinião melhor seja suplantada por ser preterida por outra opinião de um interlocutor com maior influência.

De fato, o Supremo Tribunal Federal não é um local onde ideias são dialogadas. Essa é a característica do Congresso Nacional, com todas suas câmaras e, inclusive, nos plenários onde há manifestação dos parlamentares. É ali que se ouve a voz de vários interlocutores e ‘costura-se’ o que se entende por melhor solução possível abarcando as ideias após a discussão e o diálogo.

A dificuldade de implementação pode vir a ser outro problema, pois as ordens judiciais podem não ser cumpridas imediatamente, o que mais uma vez exigiria mecanismos complexos de acompanhamento e monitoramento, como comitês, audiências públicas, Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Contas e o próprio judiciário.

Por fim, a resistência institucional pode corroer as boas intenções do judiciário ao proferir sentenças estruturantes. Pode haver falta de coordenação entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) quando o problema a ser atacado não é localizado, mas em âmbito nacional, a exemplo dos casos da ADPF do sistema prisional e a ADPF das pessoas em situação de rua. É preciso haver uma atuação síncrona entre os entes para o atingimento dos objetivos.

Soma-se a isso, o conservadorismo natural das instituições que podem criar resistências em mudar modos de operação tradicionais, arraigadas ao sistema já operante por anos. Novamente o sistema carcerário é um excelente exemplo nesse sentido, com a instituição historicamente apegada a padrões estabelecidos.

Ainda nessa toada de discussão sobre impactos institucionais e desafios das sentenças estruturantes, faz-se necessário uma análise na condução estrutural de casos pelo Supremo Tribunal Federal. Para isso, é de fundamental importância o estudo de Vitorelli (2024), 'Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?', de 2024. Ali, o autor usa a expressão "o Tribunal deveria selecionar as batalhas que valem a pena lutar." (p. 262). Cite-se, como exemplo, a ADPF 709 (Proteção às comunidades indígenas durante a pandemia de Covid-19) e a APDF 742 (implementação de medidas específicas para combate à Covid-19 nas comunidades Quilombolas). Frente à hostilidade que grupos minoritários eram tratados na ocasião pelo governo federal, tornou especialmente aconselhável que o STF emitisse decisão com obrigação de fazer atacando esse problema público, pois outros juízes não teriam chances de serem mais bem-sucedidos como o foi o STF, por sua representatividade.

Agora, veja-se outro exemplo totalmente diferente trazido à atenção por Vitorelli (2024). O caso da ADPF 347, que inclusive é objeto de estudo deste trabalho e será abordado no capítulo 3. Esse caso é tido como o pioneiro em sentenças estruturantes no Brasil. Faz sentido o raciocínio do autor quando menciona que, as unidades prisionais são, predominantemente, estaduais. De fato, há somente 5 prisões federais no Brasil (Catanduvas, PR, Campo Grande, MS, Porto Velho, RO, Mossoró, RN e em Brasília, DF). As outras mais de 1.300 prisões são estaduais, geridas por 27 governadores e com suas peculiaridades locais. Todas possuem problemas, mas problemas de diferentes naturezas. Nas palavras exatas de Vitorelli:

[...] conduzir nacionalmente um plano para a melhoria de condições prisionais será uma tarefa desafiadora para o Supremo Tribunal Federal. Assim, talvez fosse melhor que o Tribunal enfocasse apenas a atuação da União na questão, deixando para o Judiciário local as demandas relativas aos entes estaduais (Vitorelli, 2024, p. 263).

Enfrentará muito obstáculos, também, senão ainda maiores, a ADPF 976 (pessoas em situação de rua), da mesma forma alvo deste trabalho no capítulo 3, pois nestes casos a gestão é predominantemente municipal. “Esse problema é de tal forma complexo e variado nos diferentes municípios que o Tribunal provavelmente terá que se esforçar imensamente para fazê-lo avançar.” (Vitorelli, 2024, p. 263)

Retomando o cerne do questionamento aqui: qual luta vale a pena o STF lutar? Do ponto de vista do autor, casos como o do sistema prisional brasileiro e o de pessoas em situação de rua poderiam ser deixados aos cuidados do Ministério Público e Defensoria Pública locais, por possuírem maior conhecimento das peculiaridades e dificuldades de cada uma dessas populações nas suas localidades. Fariam isso através de ações civis públicas. Ou seja, o processo poderia continuar possuindo a natureza estrutural, mas não como uma ADPF sendo julgada no Supremo Tribunal; antes, tramitando nas instâncias inferiores, ordinárias, em forma de ação civil pública. O raciocínio do autor é o de que nem sempre é vantajoso ou benéfico para a solução do problema público tratá-lo de forma centralizada. Em suas palavras:

Processos amplos demais, com objetivos indefinidos e pouco passíveis de abordagem com uma métrica quantificável tendem a não gerar bons processos estruturais. Eles são propensos a decisões com elevada carga política e emocional, mas com baixa efetividade. se não for possível desenhar um objetivo estrutural nacional específico, com metas, indicadores de atingimento dessas metas e cronogramas de implementação, é melhor que o litígio não seja abordado nacionalmente, mas sim em fragmentos. O Supremo Tribunal Federal terá mais sucesso se agir em processos estruturais com propósitos mais específicos e quantificáveis do que em pautas que, conquanto importantes, não podem ser formuladas em termos de objetivos processualmente gerenciáveis (Vitorelli, 2024, p. 266, 267).

Concordando-se ou não com o ponto de vista do autor, é fato que existem diferenças marcantes entre uma ADPF e outra quanto à necessidade de atuação. As demandas das ADPFs 709 e 742, com respeito à Covid-19, tinham suas melhores chances no Supremo Tribunal Federal, enquanto as demandas da 347 (sistema prisional) e da 976 (população de rua) poderiam ter sua existência vinda da atuação de outros atores mais regionalizados, como Ministério Público e Defensoria Pública. Vale lembrar que um processo estruturante precisa ser considerado de longo prazo, pelas mudanças profundas

que pretende ocasionar na estrutura e *status quo* do momento. Pode-se afirmar, portanto, que as ADPFs que possuem a natureza de processos estruturantes são jovens, não atingindo a maturidade suficiente para se fazer uma análise de quão profunda foi a mudança com a intervenção do STF. Por isso mesmo, na minha visão, não há que se criticar a atuação do STF nesses casos dados como exemplo, em especial pelo fato de a omissão estatal ter se prolongado por anos a fio sem enfrentamento. Mesmo que tenha havido atuação por parte de Ministérios Públicos e Defensorias Públicas estaduais em ambos casos, por raciocínio lógico, elas não tiveram o êxito necessário, ‘forçando’ o STF a ‘tomar as rédeas’ e atuar de modo centralizado em uma situação que, provavelmente, seria melhor gerenciado se houvesse uma atuação descentralizada.

Todos esses exemplos, mesmo que adentrando muito pouco nas especificidades de cada ADPF citada, mostram que são muitos os desafios que enfrentam os processos ou sentenças estruturantes no sistema brasileiro, especialmente pelo fato de os problemas públicos serem tão distintos uns dos outros e carregarem consigo particularidades únicas capazes de serem enfrentadas de maneiras diversas.

Após discorrer sobre o assunto processos estruturais, passa-se ao exame mais aprofundado das sentenças estruturantes como indutores de políticas públicas e de duas ADPFs (347 e 976) em específico que ajudam a entender como o tema foi conduzido pelo Supremo Tribunal Federal.

3 SENTENÇAS ESTRUTURAIS COMO POSSÍVEIS MECANISMOS DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É nesse ponto que se passa a juntar os dois temas até aqui abordados, políticas públicas e processos estruturais. Como visto no capítulo 1, as políticas públicas são, primordialmente, instituídas e elaboradas pelo poder executivo e, supletivamente pelo poder legislativo. O poder judiciário age quando é provocado. Mas, de certa forma, este poder, nos processos estruturais, vem substituindo o administrador público. A discussão em torno da legitimidade dessa atuação é ampla. Teria o poder judiciário a mesma capacidade que o poder executivo de planejar uma política pública? E onde fica a discricionariedade do administrador em alocar recursos em uma ou outra área?

3.1 O problema dos limites judiciais no controle de políticas públicas

Existe uma expressão utilizada há alguns anos: crise no Estado Democrático de Direito. Essa expressão surge quando se entende que um poder age com maior independência do que aquela que lhe foi dada pela Constituição Federal. A discussão acerca dos limites judiciais no controle das políticas públicas entra exatamente nesta seara.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o poder judiciário ganhou um protagonismo que antes não detinha, sendo dotado de uma robustez institucional que antes lhe faltava e vindo a consolidar-se como um poder de estado. Esse poder possui uma face política, na medida em que é chamado para resolver conflitos internos entre Executivo e Legislativo. Portanto, pode-se dizer que, quando as decisões dos tribunais apresentam consequências políticas, os juízes estão representando a vontade do povo?

Um pouco dessa pergunta foi tratado no capítulo 1 quando se abordou o os riscos do agigantamento judicial. Apenas para sedimentar o assunto, passa-se a algumas considerações.

Como explanado por Fabrício Franklin,

[...] a intervenção do judiciário de forma arbitrária nas políticas públicas já planejadas causa um risco no equilíbrio das contas públicas, que, muitas vezes, exige reserva orçamentária acrescida a uma estimativa de impacto para o aumento de despesa (Franklin, 2025, s. p.)

Eis aqui um dos grandes problemas da intervenção judiciária. Imagine-se a situação em que uma política pública já esteja em andamento, e vem uma decisão judicial que ordene que se efetive essa política. Qual o impacto orçamentário terá essa decisão? Por isso, tem-se uma linha tênue que separa a correta utilização dessa ferramenta, intervenção judiciária, da manifesta arbitrariedade da decisão.

O art. 20 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) destaca, “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” Assim sendo, o juiz tem a obrigação de considerar as consequências práticas de suas decisões.

Uma vez que é papel da administração pública gerir recursos, estabelecer o plano plurianual (com diretrizes, objetivos e metas), bem como a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) que define metas e prioridades fiscais, decisões judiciais que imponham ao Estado a obrigação de realizar determinadas políticas públicas podem comprometer sobremaneira o orçamento público ferindo a independência entre os poderes.

Baseado nessas análises, foi de suma importância o tema 698 do STF que teve o julgamento do mérito em 03 de Julho de 2023 e que formulou as seguintes teses,

(1) a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes; (2) a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; (3) no caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023, s. p.)

A parte 2 da tese é essencial para este tema dos limites judiciais. Fica evidente que o STF quis que o judiciário se mantivesse equidistante da função que cabe ao executivo. A expressão ‘apontar as finalidades a serem alcançadas’ nas palavras de Valle, “sugere uma relação de congruência entre as finalidades, a serem fixadas pela sentença; e os planos e meios adequados à sua

concretização.” (Valle, 2023, s. p.) Isso pressupõe que o julgador tenha um conhecimento prévio do problema público que lhe dê condições de formular uma decisão que contenha as finalidades a serem alcançadas com um mínimo grau de especificidade.

Já com respeito à expressão ‘determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado’, dá um tom mandamental à decisão, e merece que se discorra sobre o assunto. Parece claro que a intenção da tese é que o judiciário apresente ‘a finalidade’ da política pública e, deixe para a administração pública a indicação de quais são as melhores estratégias para o atingimento do objetivo. Esse raciocínio acaba por reconhecer que a estipulação das estratégias para o enfrentamento do problema público é inerente da administração pública, sendo assim, matéria estranha ao poder judiciário.

Assim, desde 2023 com a tese 698 formulada pelo STF, o judiciário deu um importante passo rumo a definir os limites de sua atuação no âmbito das políticas públicas, reconhecendo que cabe à administração pública a estipulação de estratégias para o enfrentamento, limitando-se o judiciário a definir as finalidades ou objetivos. Isso vai ao encontro dos princípios presidencialista, isonomia e separação dos poderes. Sempre lembrando que existem visões diversas sobre a questão, como salientado no capítulo anterior onde citamos como exemplo o texto em que a professora Vanice Valle fez críticas ao modo de atuação do STF frente a algumas ADPFs, deixando claro em que situações o STF extrapolou na sua atuação não seguindo, portanto, os limites instituídos pela tese 698. Em respeito aos princípios supramencionados, de igual maneira, em minha visão, não cabe ao judiciário uma análise e juízo de aprovação ou reprovação das estratégias adotadas em plano pela administração pública, uma vez que ela é detentora de maior conhecimento técnico e, em especial, conhecimento da realidade financeira e orçamentária para a concretização da política. Com base em seu orçamento anual, a administração tem a discricionariedade de escolher uma alternativa ou estratégia em detrimento de outra, e o judiciário não deveria impor uma solução alternativa, em um juízo de revisão, por entender ser outra estratégia mais apropriada, mas que poderia gerar um impacto financeiro superior, o que, ao fim e ao cabo, extrapolaria a

reserva do possível. Ou seja, do que adiantaria o judiciário impor uma alternativa, se o custo da mesma é demasiado para os cofres públicos, comprometendo inclusive outras políticas públicas, tornando-se assim uma prestação impossível de se realizar?

Portanto, parece evidente que devam existir limites para a atuação do judiciário, com a finalidade de conter ou limitar seu poder, evitar situações que possuam contornos ilegítimos e resguardar a sociedade do arbítrio judicial, deixando para os escolhidos do povo a tarefa de definir as alternativas ou estratégias para atacar problemas públicos. Isso corrobora o que foi dito pelo ex-Ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2008):

O ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes. (Luís Roberto Barroso, 2008 *apud* Figueiredo, 2018, s. p.)

Ainda, quando se trata de limites judiciais no controle das políticas públicas, é válido revisitar o autor Vitorelli:

[...] os litígios envolvem grupos minoritários, quais sejam, presos, população em situação de rua, indígenas e quilombolas. O envolvimento desses grupos é um importante indicador para a atuação do Poder Judiciário, dado o estado de destituição de direitos e de posição política ou social que lhes permita interferir na condução da política majoritária (Vitorelli, 224, p. 268).

Entretanto, há que se fazer uma observação quanto ao tratamento do litígio ou problema estrutural. A atuação deve respeitar as características e peculiaridades das populações ou grupos vulneráveis, para que se possa sopesar quando seria melhor que houvesse uma atuação centralizada pelo Supremo Tribunal Federal, ou uma atuação de maneira mais regionalizada.

3.2 A omissão constitucional como fator decisivo às sentenças estruturais no Brasil

Voltando a se mencionar o tema 698 de repercussão geral do STF, foca-se agora na primeira parte da tese: “A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de

ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.”

Essa parte da decisão mostra que a intervenção se dará ‘em caso de ausência ou deficiência grave do serviço’. Como lembra Miqueias Figueiredo,

[...] a ‘ingerência’ do Judiciário na tomada de decisões decorre, notadamente, em virtude da crise legislativa, crise essa de funcionalidade e representatividade, criando um vácuo de poder empurrando os Juízes e Tribunais brasileiros, especialmente, o STF a um posicionamento mais ativo (Figueiredo, 2018, s.p.)

Com tudo que foi abordado neste trabalho, passando por princípios constitucionais, decisões do STF, leis e recomendações, fica mais que evidente que a atuação do judiciário em questão de políticas públicas deve se restringir aos casos onde está constatada a omissão estatal ou naquelas em que não haja sido suficiente a atuação. Tal atuação intervencionista deve ser vista como um artifício no combate às desigualdades sociais nos casos de omissão o que acaba por cumprir a intenção da Constituição. Portanto, sua atuação é excepcional, onde haja vácuo de poder do legislativo ou do executivo. Sendo assim, não fere a separação dos Poderes.

3.3 Análise da ADPF 347 e o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional

A ADPF 347 foi uma ação julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 04 de outubro de 2023 e teve como pano de fundo a violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. Conforme descrição do próprio STF, esta foi uma ação proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade, o PSOL, em que pedia que o Supremo Tribunal declarasse a existência de um estado inconstitucional de coisas no sistema prisional brasileiro, tendo em vista o cenário de grave e massiva violação dos direitos fundamentais dos presos. Entre as medidas pleiteadas estavam a de se adotar um conjunto de medidas para reduzir a superlotação das prisões e promover a melhoria das condições de encarceramento.

Essa ADPF foi uma das escolhidas para este trabalho, pois sempre me interessou o que há de ação para enfrentar um dos maiores problemas do nosso país que é o sistema carcerário. Ainda lembro, quando criança, de um dos piores

episódios enfrentados em presídios quando, em 1992, uma intervenção da Polícia Militar do Estado de São Paulo quando invadiu a casa de detenção conhecida como Carandiru ocasionando a morte de 111 detentos. Foi um choque tremendo para toda sociedade na época e escancarou uma realidade mórbida do nosso sistema carcerário, vindo a ser considerada uma crise humanitária.

Ainda hoje, o Brasil possui a terceira maior população carcerária da mundo, atrás de EUA e China e, segundo levantamento de dados do governo federal no relatório de informações penais da Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, essa população carcerária até 30 de junho de 2025 ainda era de 701.637 mil pessoas (Brasil, 2025), com uma quantidade de vagas de somente 499.431 mil. Ou seja, ainda há superlotação com um déficit de mais de 200 mil vagas. O mesmo estudo mostrou que o risco de adquirir tuberculose dentro dos presídios brasileiros é 30 vezes maior do que entre a população não carcerária.

A justificativa para a apresentação da ADPF era o tratamento degradante dispensado aos presos, as celas imundas, sujas e superlotadas, a falta de água e materiais de higiene básicos, a proliferação de doenças, mulheres dando à luz nas próprias penitenciárias, agressões e estupros, e a falta de oportunidades de estudo e trabalho como preconiza a Constituição Federal.

Assim sendo, o cenário desenhado há muitos anos no Brasil é o de prisões que não refletem e estão em desarmonia com as normas previstas na Constituição Federal de 1988 nos arts. 3º, III, 5º, incisos XLVII, XLVIII e XLIX), aos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é parte e nas demais leis aplicáveis ao tema, como é o caso da Lei de Execução Penal. O conjunto destas normas jurídicas prevê e permite o cerceamento de liberdade do condenado, mas nunca em detrimento de que outros direitos sejam desrespeitados. Portanto, o cumprimento da pena foge da alçada de ser uma questão política. Antes, é uma questão jurídica e, como tal, é assunto que pode ser regulado pelo judiciário quando do não cumprimento à altura pelo executivo.

Foram formadas três teses desse julgamento conforme explanado no inteiro teor do acórdão, a saber:

1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais

dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos (Brasil, 2023).

Verifica-se, assim, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do cenário de violação de direitos fundamentais outrora expostos e entendeu que a situação das prisões comprometia a capacidade do sistema de cumprir as finalidades propostas pelo encarceramento, que é de garantir a segurança pública e ressocializar os presos.

A partir disso, temos que o STF determinou um conjunto de medidas a serem adotadas pelo poder público. Lançando mão do que diz o próprio site do STF num resumo do caso, as medidas foram:

[...] fixou-se prazo para que a União, Estados e Distrito Federal, com participação do CNJ, elaborem (em até 6 meses) e executem (em até 3 anos) planos para resolver a situação em suas respectivas unidades. Os prazos para os Estados e o Distrito Federal correrão após a aprovação do plano federal. [...] Tais planos devem tratar dos três problemas principais do sistema, a saber: (1) vagas insuficientes e de má qualidade, (2) entrada excessiva de presos (em casos em que a prisão não é necessária) e (3) saída atrasada de presos (com cumprimento da pena por tempo maior do que a condenação). Os planos deverão ser aprovados pelo STF e terão sua execução monitorada pelo CNJ, também com a supervisão do STF (Brasil, 2023).

Outras medidas determinadas foram:

(1) a realização de audiências de custódia no prazo de 24hs da prisão, devendo-se levar o preso preferencialmente à presença do juiz, para que se verifique a necessidade e legalidade da prisão; (2) a separação de presos provisórios daqueles que já possuem condenação definitiva; (3) a realização de estudos e a regulamentação, pelo CNJ, da criação de varas de execução penal, em quantidade proporcional ao número de varas criminais e à população carcerária de cada unidade da federação (STF, 2023).

Esta sentença é tida como um marco nas decisões estruturais proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal uma vez que mexe com muitas

administrações públicas, desde todas as estaduais como a da União, uma vez que tanto a União como os Estados e o Distrito Federal teriam que cumprir com as demandas que tal sentença trouxe para estes entes da federação.

No capítulo anterior, percebemos que o STF, em julho de 2023, formulou a tese de repercussão geral 698. É interessante notar que essa ADPF data de outubro de 2023, e o STF respeita o que havia delineado anteriormente quando de uma intervenção em políticas públicas. Ou seja, percebe-se uma omissão estatal frente a um problema público. Essa omissão estatal é atacada via controle concentrado de constitucionalidade e, na decisão, o STF limita-se a definir os objetivos e finalidades, mas deixa explicitamente para o União, Estados e o DF elaborarem e executarem os planos, com acompanhamento do CNJ e do próprio STF.

Assim sendo, passados quase 3 anos da ADPF, quais foram os resultados obtidos? Um dos principais objetivos deste trabalho é exatamente analisar como a atuação do STF têm induzido a políticas públicas e como isso efetivamente contribuiu com a mitigação do problema público.

O primeiro resultado positivo que se pode apontar é o próprio reconhecimento do 'estado de coisas inconstitucional' (ECI). Trata-se de um instituto jurídico criado pela Corte Constitucional da Colômbia e,

Sua finalidade é reconhecer e enfrentar situações de violações graves e sistemáticas dos direitos fundamentais que decorram de falhas estruturais em políticas públicas implementadas pelo Estado, exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais (Galvão, 2025 s. p.).

Tal reconhecimento representou um marco no judiciário brasileiro quanto ao enfrentamento de problemas públicos de difícil solução, sendo, tal instituto, nesta ocasião, aplicado pela primeira vez no sistema brasileiro.

O segundo resultado positivo da ADPF 347 foi o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Poder Executivo Federal, ter lançado o Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – Pena Justa (Plano Pena Justa - Portal CNJ). Como o próprio site do programa detalha, o Pena Justa foi lançado em fevereiro de 2025 com mais de 300 metas a serem cumpridas até 2027. Os temas mais relevantes enfrentados foram:

- Ferramentas de controle de vagas para eliminar a superlotação prisional;
- Ampliação da oferta de estudo e trabalho para pessoas privadas de liberdade e criação de oportunidades para a vida pós-cárcere;
- Adequação da infraestrutura e de condições básicas de higiene, saúde, acesso à água e alimentação;
- Fortalecimento de sistemas de gestão processual e uso eficiente dos recursos públicos;
- Procedimentos para valorização de servidores penais.

Conforme Galvão,

O Plano Nacional visa incorporar a proposta da decisão na ADPF 347, pensar o Estado de Coisas Inconstitucional a partir de eixos e usa a matriz (Teoria da mudança e Marco Lógico) para desdobrar esses eixos em problemas, ações mitigadoras, medidas e metas. Igual um diagrama, metas são o ponto extremo de um diagrama de árvore que é monitorado mediante indicadores (Galvão, 2025, s.p.).

Seguindo a recomendação do STF na ADPF 347, a partir do plano nacional os outros 26 estados da Federação e o Distrito Federal desenvolveram suas versões locais do Pena Justa, os quais foram homologados pelo STF no fim de 2025. Importante ressaltar que houve participação social na construção do Plano Pena Justa,

[...] para garantir um plano alinhado ao interesse público e garantir escuta atenta a particularidades locais, além de maior legitimidade para sua implantação. Em pelo menos 22 unidades da federação, foi registrada a realização de consulta pública, audiência pública ou outras formas de participação social (Munarini, 2025, s. p.).

Complementando essa perspectiva: [...] é possível afirmar que o Plano Nacional e os Planos Estaduais e Distrital serão o movimento de intervenção pela garantia de direitos no sistema prisional mais amplo e mais bem investido de força de cumprimento que o país já experimentou. Os três anos de execução são importantes para que os responsáveis pelas instituições e organizações da sociedade civil coordenem suas energias para aproveitar da melhor forma possível os recursos políticos e financeiros disponíveis, objetivando a real mudança almejada e necessária para o sistema prisional brasileiro (Galvão, 2025, s. p.).

Não há dúvidas de que já foram despendidas enormes quantidades de tempo e recursos para o enfrentamento do problema prisional brasileiro. Os problemas avolumaram-se com o passar das décadas com a população

carcerária aumento em níveis alarmantes, mas os problemas não sendo contornados na mesma velocidade ou proporção. Assim, tal política merece ser avaliada quanto à sua capacidade de aperfeiçoamento e melhoria dos vetores da administração: eficácia, eficiência e efetividade.

Por isso, o enfrentamento do problema público no sistema carcerário brasileiro pelo STF através do controle concentrado de constitucionalidade enquadra-se no que foi defendido até aqui como sendo uma exceção na ingerência do judiciário frente ao executivo e legislativo, decorrente de uma omissão estatal que se arrastava por décadas e tornava o assunto vexatoso ou humilhante para o país como um todo. O Estado que assume que tem o direito de privar seus indivíduos de liberdade, precisa assumir que também carrega a responsabilidade ou obrigação que, os que estiverem nessas condições, sejam tratados de forma digna. A violação de dar tal tratamento traduz-se em ilegalidade, e a omissão em atacar a ilegalidade gera a possibilidade/dever de intromissão por parte do poder judiciário.

3.4 A ADPF 976 e o atendimento à população em situação de rua

A ADPF 976 reconhece os direitos da população em situação de rua no Brasil. A Arguição foi proposta pelos partidos Rede Sustentabilidade, PSOL e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MST) e teve como ministro relator no STF o ministro Alexandre de Moraes, que votou em 25 de julho de 2023 deferindo cautelar, referendada pelo plenário do Tribunal em 22 de agosto de 2023. O tema já vinha há muito sendo debatido, sendo de total relevância, uma vez que a população de rua no Brasil é enorme. Segundo dados do Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2022, havia 236.400 pessoas em situação de rua inscritas para programas sociais. Isso dá uma proporção de 1 para cada 1.000 pessoas no Brasil vivendo em tal situação. Na própria decisão cautelar, o ministro relator cita que os dados do IPEA estimam em 281.472 pessoas nesta situação em 2022. Além de relevante, o tema sempre foi delicado, pois trata-se de um problema de difícil resolução, tendo essa população reconhecidamente uma condição de vida precária, somado à extrema vulnerabilidade. Reconheceu-se ser essa uma crise social multifacetada, pois acompanha a história brasileira e tem como causa fatores e

agentes diversos.

O motivo da escolha desta ADPF é o fato do interesse pessoal, após morar em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Maceió e presenciar inúmeras situações onde havia pessoas vivendo em condição de rua. Não é possível ver a situação e simplesmente ignorar esse fato. Imaginar o que levou aquelas pessoas a essa situação e, por óbvio, o que é realizado como política pública para enfrentar esse problema.

Remonta ao ano de 2009 a edição do Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), na qual se encontra uma enunciação programática de uma política nacional para essa população. Entretanto, o decreto federal não veio acompanhado de esforços estatais suficientes que pudessem evitar que cidadãos passassem a viver em situação de rua. Situação que piorou durante a pandemia de COVID-19, levando o STF a ter atuação protagonista no tema. A corte constitucional deu o prazo de 120 dias para o governo federal formular um plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população em situação de rua, em diálogo com entidades sociais e estatais. Além de determinar que os entes da federação passassem a observar imediatamente as diretrizes instituídas pelo Decreto 7.053/2009.

Analisando o voto do ministro relator, tem-se que os principais pontos da decisão foram:

- a) Diagnóstico atual da população de rua;
- b) Criação de instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua;
- c) Mecanismos para mapear a população em situação de rua no censo realizado pelo IBGE;
- d) Meios de fiscalização de processos de despejo e reintegração de posse no país e seu impacto no tamanho da população em situação de rua;
- e) Elaborar diretrizes para a intervenção do poder público, pautados no tratamento humanizado e não violento da população;
- f) Elaborar programas de capacitação e sensibilização de agentes públicos de saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça para atuarem junto à população;

- g) Incorporar na política nacional de habitação as demandas da população em situação de rua;
- h) Analisar programas de transferência de renda e sua capilaridade em relação à população em situação de rua;
- i) Prever um canal direto de denúncias contra violência;
- j) Elaborar medidas para garantir padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, resguardando a higiene e a segurança dos locais;
- k) Desenvolver programas de prevenção ao suicídio junto à população;
- l) Formulação de políticas para fomentar a saída da rua através de programas de emprego e formação para o mercado de trabalho;
- m) Elaboração de medidas para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à moradia, trabalho, renda, educação e cultura de pessoas em situação de rua;
- n) Indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua.

Além disso, instou-se na decisão que Estados e municípios adotassem medidas para garantir a segurança pessoal e dos bens da população em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, o que inclui apoio para seus animais de estimação. Proibiu-se, ainda, recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório das pessoas, bem como técnicas de arquitetura hostil contra essa população. Essa arquitetura hostil caracteriza-se pela instalação de objetos, estruturas ou designs, em suma, técnicas construtivas em espaços públicos, que visam impedir a permanência ou o descanso de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros grupos vulneráveis. Há, inclusive, a Lei 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti, que proíbe tal atuação.

Talvez esta ADPF seja o melhor exemplo de quão complexo pode vir a ser uma implementação de política pública através do controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que o tema se insurge de modo bastante abrangente. Há inúmeras frentes a serem atacadas para que o litígio estrutural seja, de fato, enfrentado. Aqui se entende o que fora comentado anteriormente de que o estado ideal de coisas não será eliminado por completo. Há sim um estado constitucional de desconformidade, característica essencial a um

processo estrutural. Já foram dados passos para a substituição desse estado, mas, por maiores que sejam os esforços conjugados dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é visível que o que se pode esperar é uma mitigação do litígio.

É interessante notar a distinção entre esta ADPF com a ADPF 347 (sistema prisional), pois aqui o STF não se limitou a estabelecer objetivos e metas, deixando as alternativas para o executivo. Na própria decisão, o STF deixou delineado ações imediatas que deveriam ser adotadas como: disponibilizar barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, disponibilização de itens de higiene básica, ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, dentre outros.

Assim, o que conseguimos observar que foi realizado desde o julgamento da ADPF 976 em 2023?

Como resposta à ADPF, o governo federal editou em dezembro de 2023 o plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua e, neste documento, destaca-se o seguinte parágrafo,

O Plano de Ação e Monitoramento prevê um orçamento inicial de mais de R\$ 982.086.246,22 para a efetivação da PNPSR. Não há política pública sem investimento para garantir programas estruturais com inclusão da população em situação de rua. Não superaremos o grave cenário atual com ações pontuais, superficiais ou esparsas, mas com ações estruturantes, coordenadas, transversais, intersetoriais e implementadas em parceria entre o Governo Federal, estados e municípios. Garantiremos que o orçamento previsto para o Plano chegue às pessoas em situação de rua por meio da transparência e do controle social sobre a aplicação dos recursos, do fortalecimento das institucionalidades da PNPSR e do monitoramento dos órgãos de controle (Brasil, 2023, p. 4).

O nome deste plano criado pelo governo federal é Ruas Visíveis. (capa_relatorio_pop_rua_v2). Conforme a página 8 do plano, propõe-se medidas de amplo alcance em sete eixos:

- Assistência Social e Segurança Alimentar;
- Saúde;
- Violência institucional;
- Cidadania, Educação e Cultura;

- Habitação
- Trabalho e Renda;
- Produção e Gestão de Dados

Importante salientar que este plano admitidamente tem duração até o ano de 2026. Aprioristicamente, cumpre dizer que, qualquer ação para enfrentar uma situação que não estava sendo atacada, mesmo havendo decreto sobre o assunto, é um avanço. Entretanto, vale uma consideração baseada na opinião de Pinto (2025), no sentido de destinar-se menos de R\$ 1 bilhão em recursos federais para um horizonte de 4 anos e distribuídos para o atendimento dos 7 eixos, parece um tanto quanto insuficiente quando se faz um cálculo reverso, ou seja, R\$250 milhões por ano, o que dá R\$20 milhões por mês para atender mais de 200 mil pessoas em situação de rua. É como se o governo previsse o valor de R\$1 mil mensais para cada morador de rua, o que é irrisório para enfrentar um problema estrutural dessa magnitude. A decisão não estipula que somente a União deveria ser a responsável pela política; Estados, DF e municípios são obrigados também. A decisão liminar da ADPF, inclusive, determinou a observância imediata desses entes das diretrizes do plano, havendo ou não um aceite formal.

Foram propostas 99 ações dentro dos 7 eixos, sendo que a que mais contempla ações e aporte financeiro é a de Assistência Social e Segurança Alimentar, com mais de R\$ 575 milhões previstos. Há propostas louváveis como ‘pessoas em situação de rua como prioritárias no plano Brasil sem fome’, ‘implementação de cozinhas solidárias’, ‘aprimoramento do atendimento em saúde’, ‘fortalecimento de equipes de consultório de rua’, ‘programa pontos de apoio da rua’, ‘operação inverno acolhedor’, dentre tantas outras.

Uma das mais relevantes está no eixo da habitação: acesso ao programa ‘Minha casa, Minha vida’, a fim de ampliar as possibilidades de habitação digna para os moradores de rua. Ainda nesse eixo, há a proposta ‘destinação de imóveis da União’ e ‘criação do programa nacional moradia cidadã’. Esse último tem como foco a metodologia internacional *housing first*, que,

[...] baseia-se na ideia de que a moradia estável e segura é ponto de partida essencial para que as pessoas possam lidar com outros desafios, invertendo a lógica ‘etapista’ de que as pessoas em situação de rua devem primeiro obter uma vaga de emprego ou passar por um

processo de reabilitação antes de alcançar o direito à moradia (Brasil, 2023, p. 61).

Mas, para essas propostas referentes à habitação foram previstos míseros pouco mais de R\$3.7 milhões. Sabe-se que o problema é de enorme complexidade e os maiores recursos são destinados para que tenham um resultado mais imediato nessa população (assistência social, alimentação e saúde). Destinar tão pouco para um dos principais eixos do problema é desanimador.

Com vistas para que o plano não acabe por se tornar uma simples política de transferência de renda, deve-se dar ainda mais foco no eixo educação, que tem a proposta de disponibilizar vagas para a população de rua no pacto pela alfabetização, via educação popular. Grandes nações só são formadas quando há um foco muito grande na educação do seu povo. Obviamente, essa proposta só será atingida no longo prazo, mas precisa ser uma prioridade.

Em conjunto com o eixo educação, há outro eixo de extrema importância: o de trabalho e renda. Há uma boa proposta nesse eixo que são ‘medidas para qualificação profissional’. Mas, não há orçamento inicial para a proposta. Somente a meta que é de se realizar acordo com o SEBRAE para a capacitação das pessoas. A segunda proposta dentro deste eixo é uma das mais importante, em minha opinião, de todo o plano: medidas de indução para empregabilidade via setor privado, e visa que se adotem estratégias de incentivo para que empresas implementem políticas institucionais voltadas à empregabilidade e geração de renda de pessoas em situação de rua. Essa proposta deve estar em harmonia com o que o STF sugeriu como medida, a saber, ‘indicação de possíveis incentivos fiscais para a contratação de trabalhadores em situação de rua’. Deveria ser estendido também para Estados, DF e municípios a determinação dos incentivos fiscais para contratação de trabalhadores em situação de rua.

De grande valia já é a Lei federal 14.821/2024 que institui a política nacional de trabalho digno e cidadania para a população em situação de rua. A Lei objetiva a elevação da escolaridade, a qualificação profissional, a inserção imediata no mundo do trabalho, dentre outros e, de fato, há excelentes diretrizes nesse sentido, em especial as relacionadas à qualificação. Também, o art. 24,

§1 menciona que o Estado deve 'priorizar a aquisição de produtos elaborados e serviços prestados diretamente pelas pessoas em situação de rua, bem como incentivar projetos que promovam a aquisição de produtos elaborados pelas pessoas em situação de rua.'

Talvez, a Lei poderia ter contemplado questões fiscais, como incentivos fiscais para as empresas que contratem moradores de rua, pois é necessário que as ações sejam voltadas para um status duradouro da política e atingir-se-á esse objetivo com a instrução, capacitação, qualificação e, por fim, a colocação do morador de rua no mercado de trabalho. Para isso, as empresas necessitam de incentivos para empregar as pessoas nessa situação.

É nítido que o tema 'população de rua' traz um emaranhado de questões de difícil resolução. Trata-se de um tema de alta complexidade e esteve omissa por muito tempo, em especial desde 2009 com os entes federativos não se importando em colocar em prática o Decreto Federal 7.053. Prova disso é que entre 2009 a 2023, a população em situação de rua multiplicou-se 10 vezes conforme Schossler (2023), situação agravada pela pandemia da Covid-19. A ADPF por parte do STF visa corrigir esse mal social que aflige com muita força nosso país. A Lei 14.821/2024 é um bom ponto de partida para se pôr em prática o que foi decidido pelo STF. Há, sem dúvidas, necessidade de uma atuação articulada com Estados, DF, municípios e sociedade civil organizada, não sobrecarregando somente a União com a responsabilidade de enfrentar tamanho problema público.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar temas, a priori, distintos, mas que se conjugam por força da ocasião. Em um primeiro momento, foi feita a análise do tema ‘políticas públicas’, discorrendo acerca de seu conceito e, em especial, do ciclo que as compõem. Percebeu-se que há riscos quanto ao agigantamento judicial referente ao tema, especialmente quando se trata da invasão de competências, ferindo a separação de poderes, a falta de se levar em conta o planejamento orçamentário previsto, a falta de expertise suficiente e necessária do juiz ou tribunal para o enfrentamento do problema público e quando a adoção de uma decisão judicial não leva em conta uma política pública já existente.

Em um segundo momento, passou-se à análise dos processos estruturais, momento em que se fez referência à sua origem e ao desenvolvimento de sua teoria. Percebeu-se que houve um aumento considerável, desde 2015, do uso de ADPFs, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, na adoção de sentenças estruturantes. Foi importante a análise de que o judiciário é provocado a decidir, quando um poder não exerce sua competência e deixa escancarada uma omissão estatal que acaba por impedir a concretização de um direito fundamental por parte de uma população específica. Essa é, inclusive, uma característica marcante dos processos estruturais: é necessária uma omissão quanto ao tema. Deu-se abertura ao pensamento de doutrinadores como Vitorelli (2024) que faz uma análise pormenorizada do tema sentenças estruturantes, incluindo a análise de casos específicos enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal e sua visão de ter sido ou não acertada a atuação. Em que pese existirem argumentos válidos de que o STF não possuía outra alternativa senão atuar nos temas da situação do sistema prisional e no da população de rua frente à mora legislativa e executiva de anos e, por consequência, à piora alarmante dos problemas, é preciso realizar-se uma análise crítica frente a tal atuação.

É inegável que, mesmo que as situações e circunstâncias mostrassem que os assuntos estavam sendo negligenciados tanto por executivo, como pelo legislativo, ainda assim ter o STF decidido entrar numa seara que não faz parte de sua competência original traz profundos questionamentos e preocupações. O

trabalho limitou-se a analisar as ADPFs 347 e 976 e, tanto numa como em outra, nota-se uma precipitação, ao menos na visão deste discente, na forma de atuação. Tende-se a concordar com o que foi abordado durante o trabalho pelo Vitorelli (2024) e Valle (2024) nos pontos seguintes.

É indiscutível que os processos estruturantes sempre serão bem-vindos quando existam situações inevitáveis e a competência seja já direcionada para a Corte. Entretanto, em casos em que instâncias inferiores poderiam dar conta de questões que estão sendo negligenciados por outros poderes e afetem direitos individuais ou sociais seriam mais aconselháveis, então, serem deixados a cargo dessas instâncias. Por que se chega a essa conclusão? Ora, tome-se como exemplo a ADPF 347, analisada neste presente trabalho. Não existe discussão de que o sistema carcerário da Brasil é péssimo, um dos piores do mundo e, em partes do trabalho foi defendido que deveria sim serem tomadas atitudes quanto à situação. Mas, é necessário lembrar que unidades prisionais no Brasil são predominantemente estaduais (relembrando, há somente 5 unidades federais). Assim, pode-se dizer que tais unidades são geridas por 27 diferentes governadores, que alternam no poder a cada 4 anos, possuindo peculiaridades locais. Dessa forma, a condução de um plano para a melhoria das condições carcerárias a nível nacional tende a ser uma tarefa desafiadora mesmo para a maior corte do Brasil lidar. Muito provavelmente deixar que o Judiciário local trate das demandas relativas ao tema de forma regional e centralizada, traria resultados mais positivos.

Essa dificuldade acentua-se quando se analisa a ADPF 976, pois aqui há uma atuação predominantemente municipal, restando pouco para União e estados realizarem. O assunto das condições das populações de rua é tão complexo e variado, pois cada município tem diferentes populações e peculiaridades, que o STF terá, muito provavelmente, que direcionar esforços enormes para avançar no tema.

Para ambas ADPFs, vale debater que, mesmo hoje existindo o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), citado no trabalho, percebe-se que há uma inadequação institucional quanto à atuação do STF, na medida em que as capacidades dele são limitadas para intervir nesses tipos de políticas públicas. Seria de se imaginar que, uma sentença estruturante prolatada deveria ter um

acompanhamento direto e pessoal do juiz da causa, no caso do STF do relator da questão. Isso é difícil, senão impossível de acontecer, no âmbito dos ministros do STF. Não que lhes falte vontade, mas que suas agendas e responsabilidades tonariam essa missão improvável de ocorrer. Por isso, é razoável argumentar que falte um tanto de pessoalidade na lide, no sentido de que seu acompanhamento seria equidistante. Daí concordar-se com a sugestão do Vitorelli (2024) quando abordou que Ministérios Públicos e Defensorias Públicas locais, que possuem muito maior conhecimento das dificuldades e peculiaridades locais do que qualquer ministro do STF, terem mais capacidade de lidar com os problemas públicos propondo ações civis públicas. Na mesma toada, a professora Vanice Valle destaca que do magistrado exige-se um conhecimento do problema público, que lhe permita formular com um mínimo grau de especificidade aquilo que se quer alcançar. Defende-se, portanto, a descentralização do problema, uma vez que centralizado no Supremo há grandes chances de não se levar em conta questões pontuais, mas indispensáveis para o sucesso da demanda.

Para além dessa abordagem anterior, é de suma importância o que foi percebido ao longo da leitura de inúmeros livros e artigos sobre o assunto: o judiciário adentrar em um campo de atuação que não é dele. Isso quer dizer que, dificilmente o judiciário saberá se está atuando com racionalidade e dentro do que lhe é esperado, ou estará avançando sobre áreas que demandam expertise técnica, planejamento administrativo e coordenação intergovernamental, o que definitivamente não lhe é afeito, ou não lhe diz respeito. Aqui está um dos critérios que mais pesam para esta crítica final quanto à atuação judiciária, em especial STF, na indução de políticas públicas, ou seja, não possuir o *know how* necessário sobre os assuntos e, ao mesmo tempo, desconsiderar as condições financeiras dos entes para a implementação das políticas. Ora, juiz não é gestor. Não comanda a máquina pública, tampouco foi eleito para fazer isso, não possuindo os meios necessários para entender a complexidade administrativa/financeira exigidos para implantação efetiva das políticas. Em muitos casos, pode-se ter a falsa ideia de que uma medida é alta e juridicamente adequada. Mas não se trata apenas disso e sim sobre se a decisão é passível ou não de ser implementada no mundo real. Como dito, e reforça-se, é

necessário que se considere os aspectos financeiros e orçamentários, bem como administrativos que envolvem a implantação de uma política pública, considerando a capacidade que cada ente possui para executá-las, sob pena de as decisões reproduzidas serem meramente simbólicas ou difíceis demais para serem cumpridas. É tênue a linha que divide decisões de indução normativa, isto é, decisões racionais que se contentem em estabelecer parâmetros e exigir a atuação estatal frente à sua omissão, de decisões que possuam um cunho de substituição do gestor público. Quando se fala em decisões de indução normativa, quer se referir também ao nível de detalhamento da ordem judicial. Na prática, percebe-se que, quanto mais detalhada e específica for a decisão, especialmente no que se refere a meios, prazos, recursos e formas de implementação, maior será a tensão que existirá com executivo e legislativo, afetando diretamente a boa convivência e a separação entre os poderes. Eis aqui um grande problema na implementação de políticas públicas pelo STF. Como exemplo, restou evidente na ADPF 976, que abordou as populações em situação de rua, que o STF avançou no assunto definindo medidas concretas e não somente limitando-se a fixar objetivos e parâmetros traduzidos como normas-princípio. Quando atua dessa forma, o STF assume para si um papel mais próximo da gestão pública do que simples indutor de políticas públicas.

Ainda outro problema se verifica quanto ao grau de deferência e diálogo institucional, isto é, até que ponto o Supremo Tribunal possui a preocupação em ouvir setores da sociedade civil envolvidas diretamente com os problemas estruturais. As políticas públicas complexas somente tornam-se legítimas se houver uma construção coletiva de soluções. E essa construção nasce no diálogo e participação dos entes federativos, de órgãos técnicos, da sociedade civil, de especialistas no assunto, e demais atores. A questão problemática aqui reside no fato de o STF não ser, reconhecidamente, o local mais aberto a diálogos em nosso sistema republicano. Portanto, as sentenças estruturantes que mais são uma imposição do que fazer e evitadas de uma postura unilateral, pobre em diálogo, tendem a distanciá-las de seus objetivos originais.

Outro critério a ser analisado diz respeito à existência de mecanismos de monitoramento e acompanhamento de que dispõe o STF. Sim, o NUPEC é um grande avanço nesse respeito, pois mostra preocupação de se fazer mais do

que simplesmente proferir sentenças estruturantes. Entretanto, como ainda é um núcleo recente, há a necessidade de se ver no futuro o quanto ele contribuirá no quesito, pois decisões estruturantes, por natureza, exigem acompanhamento contínuo. Assim, para todas decisões existe a necessidade de relatórios periódicos, audiências de monitoramento, nomeação de órgãos técnicos ou comissões de acompanhamento, sob pena de se comprometer a efetividade da decisão.

Por último, reforça-se uma das principais críticas quanto à atuação judiciária nas políticas públicas: a legitimidade democrática de sua intervenção. Isso não significa negar a atuação do Judiciário, mas avaliar em que medida a decisão respeita o espaço decisório dos demais Poderes, especialmente em contextos que envolvem escolhas distributivas e alocação de recursos escassos. Trata-se de examinar se a decisão atua como mecanismo de correção de omissões inconstitucionais ou se ultrapassa esse papel, assumindo funções típicas do processo político.

O tema 698 do STF foi salientado algumas vezes e apontado como de extrema relevância para se discernir quando o judiciário deve, de fato, atuar em problema público. A primeira parte do tema se referia justamente à necessidade de omissão estatal. A segunda parte defende que a ‘intromissão’ judicial deve se dar para apontar finalidades a serem alcançadas, deixando para a Administração Pública determinar um plano de enfrentamento para atingir esses objetivos.

Portanto, a atuação do judiciário deve se restringir a casos específicos, dentro dos limites estabelecidos diante do vácuo legislativo/executivo, destravando quadros de bloqueio institucional que enfraquecem a concretização de direitos constitucionais.

No Brasil, ainda existem muitos problemas estruturais que necessitam de correção. Como foi demonstrado neste trabalho, há que se priorizar soluções descentralizadas para os problemas públicos, uma vez que, em geral, eles possuem características distintas dependendo do local em que se encontram. Para isso, é preferível ações civis públicas por parte do Ministério Público e Defensoria Pública, ao invés de Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, julgadas pelo STF. Isso não significa que, em caso de reiteradas e persistentes violações não se deva sim chegar à instância máxima do nosso

judiciário, sendo a intervenção judicial a única saída para instaurar ou restaurar a ordem constitucional frente a um Estado Inconstitucional de Coisas.

Quando se trata de processos estruturais existe um enfoque muito mais abrangente quando comparado a um processo individual, que demanda um problema específico. Assim, o potencial transformador dos processos estruturais é enorme, permitindo que o judiciário atue como um poder capaz de trazer mudanças sociais e corrigir violações de direitos que, poderiam passar impunes não fosse sua atuação.

Exige-se, entretanto, extrema cautela na atuação. Por se tratar de um processo contínuo de reestruturação de uma ordem social e constante monitoramento, o processo estrutural não pode vir a ser considerado um milagre judicial. O judiciário não atuará nunca sozinho, mas como um dos atores que vem a facilitar a transformação. Nesse sentido, vale a pena lembrar e concordar com uma das conclusões mais pertinentes do assunto trazida por Vitorelli (2024) quando abordou que as probabilidades de o STF obter resultados sociais mais significativos se darão quando os litígios estruturais exigirem providências de uma ou poucas autoridades centrais, quando houver a necessidade de superar resistências anormais a uma pauta socialmente valiosa, quando houver poucas variantes fáticas ou regionais a serem consideradas e quando for possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores e cronograma.

Obviamente, isso considerando o mundo ideal ou situação de coisas ideal. Como defendido neste trabalho, nem sempre o STF terá a seu favor todos esses pontos. Os casos das ADPFs 347 e 976, por exemplo, demonstraram que a parte 1 do pressuposto defendido por Vitorelli (2024), não seriam atingidos, uma vez que não seriam poucas as autoridades centrais envolvidas no litígio.

Ainda, em respeito ao ciclo de uma política pública, em especial à etapa de implementação e avaliação/monitoramento, há que se ter a humildade em reconhecer que a progressão no enfrentamento do litígio não necessariamente seja de forma linear, pois alternativas escolhidas para a solução do litígio talvez não surtam tanto efeito quanto o esperado, resultando na necessidade de mudanças na escolha dessas medidas. Em um bom português, é o famoso 'dar um passo para trás, para depois dar dois para a frente'.

Em resumo, o processo estrutural pode ser visto como um lubrificante necessário para lubrificar uma máquina que está toda enferrujada, que possui engrenagens que não desempenham suas funções, reformando um sistema como um todo.

Se, ao chegar ao final do processo, a realidade que se encontra é uma realidade melhor do que aquela que se tinha antes do enfrentamento, é possível que se chegue à conclusão de que houve sucesso na empreitada. Como abordado repetidas vezes, o processo estrutural é bastante complexo e interdependente, lidando com problemas entranhados na sociedade. Por isso, deve-se haver o entendimento que, muito provavelmente, ao final o problema não terá desaparecido, nem mesmo atingido o estado 'ideal' de coisas, mas isso não tem o condão de tirar o status de bem-sucedido de uma política pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 29, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/28237/19311>. Acesso em: 15 maio 2026.

ANHÊ, Guilherme. *Os limites da intervenção do Judiciário nas políticas públicas*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc>. Acesso em: 2 maio 2026.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

BITENCOURT, Caroline Muller; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Política pública e seus instrumentos: um olhar sobre o fomento como instrumento de políticas públicas. *Revista Direito e Política*, Itajaí, v. 20, n. 2, 2025.

BITENCOURT, Caroline; LOLLI, Eduardo; COELHO, Saulo. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Sequência*, Florianópolis, v. 43, n. 90, 2022.

BITENCOURT, Caroline; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas*. Curitiba: Ithala, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Plano Nacional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras: Pena Justa*. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/plano-pena-justa/documentos-relevantes/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Plano Nacional Ruas Visíveis*. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://ruasvisiveis.mdh.gov.br/>. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal*. Brasília, DF: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdhc-lanca-relatorio-sobre-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-estudo-indica-que-1-em-cada-mil-brasileiros-nao-tem-moradia>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Reclamação 88.319 São Paulo*. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações à Sociedade: ADPF 347*. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 Distrito Federal*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processos estruturais: saiba como o STF enfrenta violações complexas e duradouras de direitos*. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/processos-estruturais-saiba-como-o-stf-enfrenta-violacoes-complexas-e-duradouras-de-direitos/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRULHART, N. de A. R.; SANTOS, D. P. S. Processos estruturais no ordenamento brasileiro: sua aplicabilidade. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 9150-9166, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i4.9630>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DE PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares. Neoconstitucionalismo: uma nova teoria do direito? *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 95-115, jan.-abr. 2022. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/391>. Acesso em: 21 abr. 2026.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16-43.

FIGUEIREDO, Miqueias Jose Teles. Ativismo judicial e a sua aplicação no atual cenário político-jurídico brasileiro: possibilidades e limites. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, 2018.

FRANKLIN, Fabrício. *Do risco do controle judicial nas políticas públicas*. Jusbrasil, [S. l.], 16 set. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 6 fev. 2026.

GALVÃO, Denise de S. S.; ALVES, I. F. O estado de coisas inconstitucional (ECI) nas prisões brasileiras: uma análise dos efeitos da ADPF 347. *Revista FT*, [S. l.], v. 29, n. 150, set. 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br>. Acesso em: 7 fev. 2026.

LEAL, Erica Pinheiro de Albuquerque; RIBEIRO, Krishina Day Carrilho Bentes Lobato. Os impactos na estrutura orçamentária pública devido à judicialização do direito à saúde. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 28, n. 2, p. 58-70, jul. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2024v28n2p58-70>. Acesso em: 2 maio 2026.

MUNARINI, Nathaly. *Prisões no Brasil hoje são contra a Constituição: e quem disse foi o STF*. Portal Migalhas, Ribeirão Preto, 7 out. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/441698/priso-es-no-brasil-hoje-sao-contra-a-cf-88--e-quem-disse-foi-o-stf>. Acesso em: 7 fev. 2026.

OLIVEIRA, Carlos Alexandre. *A segregação não é inconstitucional: Plessy vs. Ferguson*. Jusbrasil, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-segregacao-nao-e-inconstitucional-plessy-vs-ferguson>. Acesso em: 12 out. 2025.

PINTO, Élida Graziane. *ADPF 976: como inserir a população em situação de rua no orçamento?*. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 27 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 7 fev. 2026.

RODAS, Sérgio. *Parâmetros para o Poder Judiciário intervir em políticas públicas são insuficientes*. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 2 maio 2026.

SCHOSSLER, Alexandre. *Por que o número de moradores de rua aumentou 10 vezes*. Instituto Fome Zero, São Paulo, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://ifz.org.br/por-que-o-numero-de-moradores-de-rua-aumentou-10-vezes/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEVILLA, João Camilo. *Existem realmente vantagens na judicialização das políticas públicas?* Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/existem-realmente-vantagens-na-judicializacao-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 2 maio 2026.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

UNZELTE, Carolina. *STF atua em mais de 14 processos estruturais: entenda como funciona este tipo de ação*. Portal JOTA / InfoMoney, São Paulo, 2 out. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 2 maio 2026.

VALLE, Vanice. *O STF “lacrou” o controle das políticas públicas ao julgar o Tema 698?* Consultor Jurídico (ConJur) / JOTA, São Paulo, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info>. Acesso em: 6 fev. 2026.

VALLE, Vanice. *Processos estruturais: Ulisses ainda ouve sireias*. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 6 maio 2026.

VIÉGAS, Felipe. *Processos estruturais no Brasil: um olhar para o futuro*. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 11 fev. 2026.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Revista de Estudos Constitucionais*, São Leopoldo, v. 11, 2024. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br>. Acesso em: 12 fev. 2026.