

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, REGULAÇÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

TAYANNA CHAVES LAGO

**DECISÕES ESTRUTURADAS?
UM ESTUDO EMPÍRICO ACERCA DO MONITORAMENTO REALIZADO PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

BRASÍLIA – DF
2025

TAYANNA CHAVES LAGO

DECISÕES ESTRUTURADAS?

**UM ESTUDO EMPÍRICO ACERCA DO MONITORAMENTO REALIZADO PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento

BRASÍLIA – DF

2025

TAYANNA CHAVES LAGO

**DECISÕES ESTRUTURADAS?
UM ESTUDO EMPÍRICO ACERCA DO MONITORAMENTO REALIZADO PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direito e Políticas Públicas

Aprovada em: _____ / _____ /2025.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento (Orientadora)
Universidade de Brasília - UnB

Profa. Dra. Melina Girardi Fachin (Membro externo)
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof. Dr. Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio (Membro interno)
Universidade de Brasília - UnB

Dedico este trabalho a toda minha família, que sempre esteve ao meu lado, me encorajando nesta trajetória.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa resulta não apenas da minha dedicação pessoal, mas do esforço de pessoas queridas, cujo auxílio foi essencial em todo percurso da redação.

À Nicole Chaves Lago, que suportou minhas ausências e passou a compreender, desde cedo, que a busca pela evolução pessoal não deve cessar, mesmo na vida adulta.

À Silvana da Silva Chaves, minha inspiração, que me ensinou sempre a buscar minha melhor versão, ainda que demande uma reescrita constante.

Ao Bruno Cesar Chaves Lago, meu coautor de vida, que sempre apoiou meus projetos, com afeto, entusiasmo e compreensão nas minhas faltas.

À professora Roberta Simões Nascimento, cuja perspicaz orientação, me desafiou a perseguir a melhor versão possível deste trabalho. Minha gratidão pelo compartilhamento de conhecimentos.

À Janaina Berno Lopes Werneck Lima e à Débora Dias Tomé, companheiras de mestrado e de trabalho, que tornaram essa jornada mais leve e afetuosa, compartilhando aflições e conquistas.

RESUMO

LAGO, Tayanna Chaves. **Decisões Estruturadas?! Um estudo empírico acerca do monitoramento realizado pelo Supremo Tribunal Federal nos processos estruturais.** 171 fls. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

A presente pesquisa investiga o monitoramento realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito dos processos estruturais, com o objetivo de mapear como tem sido conduzido o acompanhamento judicial e quais foram os instrumentos processuais utilizados pelo tribunal. O problema de pesquisa se baseia na lacuna teórica acerca da ausência de indicadores pré-determinados para o referido monitoramento pelo STF. No primeiro capítulo, o referencial teórico teve por base as críticas à atuação judicial nos processos estruturais, a importância da etapa de monitoramento e a *lacuna* correspondente à falta de parâmetros objetivos para sua condução. Foi traçado paralelo com os indicadores presentes no ciclo de políticas públicas e elencados instrumentos descritos pela doutrina como úteis ao monitoramento da execução das decisões judiciais, cite-se: audiências públicas; grupos de trabalho; *amicus curiae*; salas de situação; compromisso significativo; calendarização processual; provas atípicas; sanções por descumprimento e *special masters*; conceitos que guiaram a abordagem empírica. No segundo capítulo, detalhou-se a metodologia utilizada para construção da base de dados, justificando-se as escolhas realizadas para sua formação e, na sequência, foram apresentados os achados empíricos. Para tanto optou-se pela abordagem qualitativa, de cunho descriptivo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, a fim de cruzar os dados, fundamentando a pesquisa. Elegeu-se a classe processual da ADPF e a seleção de ações, conforme em pesquisa empírica prévia, encontrando-se 13 ações a serem analisadas. Para facilitar a compreensão, os dados levantados foram divididos em sete blocos temáticos, a saber: *dados gerais sobre as ações; pedidos; determinações judiciais prévias à homologação do plano de ação; reuniões técnicas e audiências públicas, plano de ação, amici curiae e lapso temporal de tramitação*. No terceiro e último capítulo, os achados foram problematizados, revelando uma dicotomia na condução dos processos pelo STF. De um lado, notou-se o esforço do tribunal em evoluir na aplicação de técnicas de monitoramento, como a realização de audiências de contextualização na ADPF 635 e a novidade da determinação de compromisso significativo na ADPF 760. Em contraponto, não se observou a preocupação com premissas básicas que garantem a efetividade dos feitos em algumas das demandas analisadas, como se nota do excesso de detalhamento das medidas cautelares deferidas na ADPF 976 e da ausência de audiências públicas na ADPF 742. Os achados empíricos permitem a conclusão de que ainda não há uniformidade na condução dos processos estruturais pelo STF, sendo necessária maior atenção aos pontos passíveis de aprimoramento, descritos ao longo da dissertação, para que se atinja uma lógica procedural comum, que permita maior clareza e transparência. Como produto do trabalho, elaborou-se um *checklist* sugestivo de *standards* a serem observados na condução dos feitos estruturais pelo STF, com enfoque na fase monitoramento judicial.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; monitoramento; processos estruturais; pesquisa empírica.

ABSTRACT

LAGO, Tayanna Chaves. **Structured Decisions?! An Empirical Study on the Monitoring Conducted by the Supreme Federal Court in Structural Proceedings.** 171 fls. Dissertation (Master's Degree) - Faculty of Law, University of Brasília, Brasília, 2025.

This research investigates the monitoring carried out by the Supreme Federal Court in structural proceedings, aiming to map how judicial monitoring has been conducted and the procedural instruments used by the Court. The research problem stems from the theoretical gap surrounding the lack of predetermined indicators for such monitoring by the STF. In the first chapter, the theoretical framework was based on criticisms of judicial action in structural proceedings, the importance of the monitoring stage, and the gap corresponding to the lack of objective parameters for its conduct. A parallel was drawn with indicators present in the public policy cycle, and instruments described by legal scholars as useful for monitoring the execution of judicial decisions were listed, including: public hearings; working groups; amicus curiae briefs; situation rooms; significant commitment; procedural scheduling; atypical evidence; sanctions for non-compliance and special masters—concepts that guided the empirical approach. The second chapter details the methodology used to construct the database, justifying the choices made for its formation, and then presents the empirical findings. To this end, a qualitative, descriptive approach was adopted, utilizing bibliographical and documentary research to cross-reference the data and provide the basis for the research. The ADPF procedural class and the lawsuits listed in previous empirical research were selected, resulting in 13 lawsuits for analysis. To facilitate understanding, the data collected were divided into seven thematic blocks: general data on the lawsuits; requests; court orders prior to approval of the action plan; technical meetings and public hearings; the action plan; amici curiae briefs; and the timeframe for processing. In the third and final chapter, the findings were problematized, revealing a dichotomy in the handling of cases by the Supreme Federal Court (STF). On the one hand, the court's efforts to evolve its application of monitoring techniques were noted, such as holding contextualization hearings in ADPF 635 and the novelty of determining significant commitment in ADPF 760. Conversely, there was no concern with basic premises that guarantee the effectiveness of the proceedings in some of the cases analyzed, as evidenced by the excessive detail of the precautionary measures granted in ADPF 976 and the absence of public hearings in ADPF 742. The empirical findings allow us to conclude that there is still no uniformity in the STF's handling of structural proceedings, requiring greater attention to the areas for improvement, described throughout the essay, to achieve a common procedural logic that allows for greater clarity and transparency. As a result of this work, a suggested checklist of standards to be observed in the STF's handling of structural proceedings, with a focus on the judicial monitoring phase, was developed.

Keywords: Supreme Federal Court; monitoring; structural proceedings; empirical research.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Processos monitorados no âmbito do NUPEC.....	54
Tabela 2 -	ADPFs estruturais identificadas na Dissertação de Mestrado de Aislan Alvarenga.....	57
Tabela 3 -	ADPFs cujo seguimento foi negado.....	58
Tabela 4 -	ADPFs que serão analisadas na pesquisa.....	59
Tabela 5 -	Contextualização das ADPFs analisadas.....	66
Tabela 6-	Autoria das Ações.....	72
Tabela 7 -	Objeto das Ações.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Participação do NUPEC.....	70
Gráfico 2 -	Linha Temporal de Propositura.....	71
Gráfico 3 -	Percentual Temporal de Interposição.....	72
Gráfico 4 -	Partidos Políticos Mais Atuantes.....	74
Gráfico 5 -	Predominância na Autoria.....	74
Gráfico 6 -	Recorrência de Autoria.....	75
Gráfico 7 -	Categorias Temáticas.....	76
Gráfico 8 -	Recorrência das Relatorias.....	77
Gráfico 9 -	Percentual de Relatoria por Ministro.....	77
Gráfico 10 -	Percentual de Pedidos de ECI.....	86
Gráfico 11 -	Percentual de Pedidos de Audiências Públicas.....	86
Gráfico 12 -	Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Grupos de Trabalho e Sala de Situação.....	87
Gráfico 13 -	Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Relatórios Periódicos e Menção a Necessidade de Debates Interdisciplinares.....	88
Gráfico 14 -	Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Relatórios Periódicos e Menção a Necessidade de Debates Interdisciplinares.....	87
Gráfico 15 -	Percentual de Determinação de Publicidade de Dados.....	93
Gráfico 16 -	Prazo Médio para Publicidade de Dados.....	94
Gráfico 17 -	Necessidade de Apresentação de Relatórios.....	94
Gráfico 18 -	Parâmetros Claros para Elaboração dos Relatórios.....	95
Gráfico 19 -	Recorrência dos Relatórios.....	95
Gráfico 20 -	Determinação Orçamentária.....	96
Gráfico 21 -	Uniformidade nas Votações - Questões Orçamentárias.....	97
Gráfico 22 -	Uniformidade nas Votações - Criação de Grupos de Monitoramento.....	97
Gráfico 23 -	Recorrência de Divergência nas Votações - Liminares.....	98
Gráfico 24 -	Recorrência de Divergência nas Votações - Mérito.....	99
Gráfico 25 -	Votação com base em Evidências.....	100

Gráfico 26 - Natureza das Audiências Públicas.....	101
Gráfico 27 - Condução das Audiências Pública.....	101
Gráfico 28 - Indagações diretas nos debates.....	102
Gráfico 29 - Audiências Públicas e Determinações.....	103
Gráfico 30 - Grupos de Trabalho.....	104
Gráfico 31 - Reuniões Técnicas.....	104
Gráfico 32 - Determinação de Plano de Ação.....	105
Gráfico 33 - Quantidade de Planos por Ação.....	106
Gráfico 34 - Prazos para criação de Plano de Ação.....	106
Gráfico 35 - Percentual de Apresentação e Homologação do Plano.....	107
Gráfico 36 - Apresentação e Homologação do Plano.....	107
Gráfico 37 - Avaliação do Plano Apresentado: Menção a Indicadores, Metas e Metodologia; Determinações Complementares.....	108
Gráfico 38 - Percentual de Avaliação do Plano Apresentado.....	109
Gráfico 39 - Menção Expressa ao Monitoramento no Plano de Ação.....	109
Gráfico 40 - Menção à elaboração de Cronogramas de Execução.....	110
Gráfico 41 - Reformulação do Plano.....	111
Gráfico 42 - Quantidade de amici por ADPF.....	112
Gráfico 43 - Admissão de amicus ADPF 347.....	113
Gráfico 44 - Admissão de amicus ADPF 635.....	114
Gráfico 45 - Admissão de amicus ADPF 828.....	115
Gráfico 46 - Admissão de amicus ADPF 973.....	116
Gráfico 47 - Admissão de amicus ADPF 991.....	116
Gráfico 48 - Admissão de amicus ADPF 760.....	117
Gráfico 49 - Admissão de amicus ADPF 743, 746 e 857.....	117
Gráfico 50 - Admissão de amicus ADPF 742.....	117
Gráfico 51 - Admissão de amicus ADPF 709.....	118
Gráfico 52 - Admissão de amicus ADPF 976.....	118
Gráfico 53 - Atuação de amici em mais de uma ADPF.....	119
Gráfico 54 - Participação e Poder de Influência.....	120
Gráfico 55 - Sustentação Oral por Amicus.....	120
Gráfico 56 - Participação e Poder de Influência por Amicus.....	121
Gráfico 57 - Tempo até determinação de elaboração do Plano de Ação....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Pedidos Liminares na ADPF 347.....	79
Quadro 2 -	Aditamento na ADPF 347.....	79
Quadro 3 -	Pedidos Liminares na ADPF 976.....	80
Quadro 4 -	Pedidos Liminares na ADPF 709.....	81
Quadro 5 -	Pedidos Liminares na ADPF 828.....	82
Quadro 6 -	Pedidos Liminares na ADPF 743.....	83
Quadro 7 -	Pedidos Liminares na ADPF 635.....	84
Quadro 8 -	Pedidos Liminares na ADPF 973.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPN	Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as
ACO	Ação Cível Originária
ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AJA	Associação dos Sitiantes e Moradores do Rio Bonito e Adjacências Sustentável
Alece	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
APIB	Articulações dos Povos Indígenas
Art.	Artigo
CADEC	Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPCV	Comitê de Prevenção e Combate à Violência
DDH	Instituto de Defensores de Direitos Humanos
DNV	Declaração de Nascido Vivo
DPE-PR	Defensoria Pública do Estado do Paraná
DPU	Defensoria Pública da União
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FONATRANS	Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
IA	Inteligência Artificial

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDPN	Instituto de Defesa da População Negra
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA	Instituto Socioambiental
ITTC	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
LAPIN	Laboratório de Políticas Públicas e Internet
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais e Complexos
OAB/SE	Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Sergipe
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PETs	Petições
PL	Projeto de Lei
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PREVFOGO	Plano de Recuperação da Capacidade Operacional do Sistema Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCL	<i>People's Union for Civil Liberties</i>
PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
REDE	Rede Sustentabilidade

RENFA	Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas
SCOTUS	Suprema Corte dos Estados Unidos
SINAFLOR	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	OS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL.....	23
1.1	O conceito de processo estrutural.....	23
1.1.1	Distinções teóricas: problema estrutural e o estado de coisas inconstitucional.....	29
1.1.2	O conceito de processo estrutural para fins da pesquisa e suas fases.....	31
1.2	A atuação do Poder Judiciário nos processos estruturais....	34
1.2.1	Críticas doutrinárias contrárias e favoráveis.....	34
1.3	A importância do monitoramento.....	38
1.3.1	Problema da ausência de indicadores.....	39
1.3.2	Balizas teóricas para a condução do monitoramento.....	42
1.4	Conclusões parciais.....	48
2	O MONITORAMENTO DAS DECISÕES ESTRUTURAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	52
2.1	A metodologia empregada na pesquisa empírica.....	52
2.1.1	A escolha da classe processual, o recorte metodológico e os critérios de catalogação.....	53
2.2	O monitoramento em dados e números.....	66
2.2.1	Primeiro eixo temático: dados gerais sobre as ações.....	70
2.2.2	Segundo eixo temático: pedidos.....	78
2.2.3	Terceiro eixo temático: determinações judiciais prévias à elaboração, apresentação e homologação do plano de ação.....	88
2.2.4	Quarto eixo temático: reuniões técnicas e audiências públicas....	100
2.2.5	Quinto eixo temático: plano de ação.....	104
2.2.6	Sexto eixo temático: <i>amici curiae</i>	111
2.2.7	Sétimo eixo temático: lapso temporal de tramitação.....	121
2.3	Conclusões parciais.....	123
3	DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS ACHADOS, PROBLEMAS, SUGESTÕES E PERSPECTIVAS.....	127
3.1	Instrumentos de monitoramento.....	128

3.1.1	Audiências PÚblicas.....	128
3.1.2	Grupos de Trabalho.....	130
3.1.3	Amicus Curiae.....	131
3.1.4	Outros Instrumentos.....	133
3.2	Demais apontamentos/problemas.....	135
3.2.1	Considerações acerca dos planos de ação.....	135
3.2.2	Outros aspectos relevantes.....	142
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157
	ANEXO I - Standards para condução dos processos estruturais, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com enfoque no monitoramento: Checklist.....	169

INTRODUÇÃO

Esta dissertação se dedica ao estudo das técnicas de monitoramento que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem adotando nos processos estruturais. A importância do estudo decorre da percepção de que o contínuo acompanhamento judicial dos feitos se mostra essencial à construção de sua solução, como etapa que permite uma readequação constante dos comandos judiciais às peculiaridades do caso, de forma a assegurar a aplicabilidade dos mandamentos judiciais. O monitoramento judicial aparece, assim, como uma nova etapa processual, fundamental ao bom deslinde do processo.

Para ilustrar a importância deste acompanhamento, cite-se a metáfora da “teia de aranha” elaborada por Fuller (1978, p. 394-396), em sua obra *“The forms and limits of adjudication”*: a aposição de tensão em um fio da rede de conexões complexas se assemelha a uma “teia de aranha” de forma a reverberar nas demais correntes. Qualquer movimento desestabiliza o balanceamento anterior, provoca distorções sistêmicas, que elevam a tensão da rede de conexões, demandando uma readequação que, se realizada inadvertidamente, pode agravar o litígio (1978, p. 353-409). Daí ressurge a importância de que o Poder Judiciário observe continuamente os efeitos de suas decisões e os reavale, se necessário.

Em um cenário ideal, essa nova dinâmica presente nos feitos estruturais se refletiria na própria estrutura processual que a alberga. Ocorre que o arquétipo processual existente não abarca esta lógica adjudicatória distinta¹, cujos limites ainda carecem de delineamento claro (Fernandez, 2024, p. 181-183). Assim, apesar da importância do acompanhamento processual para a construção de uma solução eficaz, constata-se uma *lacuna* na doutrina e na prática forense: ainda não se observa a delimitação de indicadores objetivos para a condução do acompanhamento judicial nos processos estruturais. O presente trabalho visa dialogar com esta lacuna, traduzindo-a para a realidade brasileira, de forma a responder a seguinte pergunta de pesquisa: “Como tem ocorrido a condução do monitoramento realizado pelo STF no âmbito dos processos estruturais?”.

Para melhor compreensão do cenário que ensejou o problema de pesquisa,

¹ Ensina Ferraro (2015, p.13) que o litígio, conforme concebido tradicionalmente, conta com polos processuais bem delimitados e uma pretensão resistida, razão pela qual sua solução analisa o vínculo jurídico de forma isolada, sem considerar fatores externos à lide.

forçoso realizar breve digressão histórica, pois a conceituação do tema não teve surgimento consciente, mas foi resultado da necessidade teórica de implementação de comandos judiciais, proferidos em casos de alta complexidade (Menegat, 2023, p. 58). Suas raízes remontam o contexto histórico marcado pelo caso *Brown v. Board of Education of Topeka*², eleito como caso paradigma, dentre quatro ações coletivas, com o objetivo de pôr fim ao sistema institucionalizado de segregação racial no sistema público de ensino (Jobim, 2024, p. 70-71). Notou-se, ao longo de sua condução, a necessidade de uma postura mais ativa por parte do Poder Judiciário e de acompanhamento para implementação de medidas (Gaio Júnior, 2024, p. 231; Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 103).

Ao analisar a ação, a Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) reconheceu a inconstitucionalidade da prática segregacionista, determinando sua cessação em nível nacional. Os juízos inferiores passaram, então, a se utilizar de ordens judiciais de fazer e não fazer (*injunctions*), o que enfrentou forte resistência, frustrando a implementação das medidas determinadas e se mostrando incapaz de transformar a realidade fática discriminatória (Picoli, 2018, p. 18). Tal contexto demandou a reanálise do caso, diante das diversas reclamações, o que culminou no julgamento de *Brown v. Board of Education of Topeka II* (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 103).

Ao rever o caso *Brown v. Board of Education of Topeka II*, a SCOTUS decidiu pela obrigatoriedade de apresentação de um *plano de ação* pelos Estados, com o intuito de promover a alteração da realidade fática³. Determinou, ainda, a criação de cronogramas de implementação de medidas, além de *acompanhamento judicial contínuo* (Fiss, 2024, p. 41-44). Colhe-se dos referidos precedentes o surgimento de elementos fundamentais aos processos estruturais, quais sejam: 1) decisões com caráter *prospectivo*; 2) elaboração de *planos de ação*; 3) medidas *transitórias*; 4) fixação de *cronogramas* de implementação e *acompanhamento judicial contínuo*.

Evidenciou-se desta primeira experiência a possibilidade de transferência social e cultural por meio do processo judicial (Gaio Júnior, 2024, p. 263-265), razão

² Para análise mais detida do caso *Brown v. Board of Education* cite-se: West (1990).

³ Marinoni (2025, p. 144- 174) rememora as lições de Cass Sunstein no sentido que a decisão proferida em *Brown II* primeiro buscou estabelecer um “espaço para diálogo” com as instituições envolvidas. Apesar da falta de prazos delimitados ter aberto espaço para o protelamento e a não aplicação dos comandos judiciais a postura adotada pela SCOTUS foi inovadora, demonstrando prudência em seu deslinde.

pela qual o Poder Judiciário passou a ser visto como fórum de impugnação de estruturas deficitárias, abrindo espaço para a aplicação de entendimentos similares em diversas outras áreas igualmente marcadas por omissões (Lima; Garcia, 2023, p. 112-131). Apesar do precedente firmado no caso *Brown* não constituir um processo estrutural em si, a situação de descumprimento e ineficácia trouxe à baila a percepção de inadequação do arcabouço processual então existente para o deslinde do caso (Lima; Garcia, 2023, p. 112-131).

Tal cenário também foi percebido na experiência colombiana. A Corte Constitucional colombiana ao tratar da situação de deslocamentos forçados no País, na Sentença T-025 (Colômbia, Sentença nº T-025), manteve sua jurisdição sobre o caso durante mais de 6 (seis) anos, de forma a impulsionar o cumprimento de seus comandos através do monitoramento judicial contínuo, tendo sido realizadas mais de 14 audiências públicas e proferidas mais de 84 decisões de seguimento (Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco, 2010, p. 9). Ao estudarem os efeitos produzidos pela referida Sentença T-025, Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (2010, p. 10) fazem um alerta: a ênfase na fase de produção de decisões gerou um “ponto cego” quanto à fase de implementação de tais comandos.

Na realidade brasileira, registra-se a escassez de trabalhos empíricos que inventariem, de forma específica, as técnicas/estratégias de monitoramento utilizadas para o acompanhamento judicial. O atual estado da arte revela a importância da referida fase de monitoramento judicial para o sucesso dos processos estruturais, em contraponto, identifica-se a ausência de balizas objetivas hábeis a guiá-lo, o que possui o condão de impactar diretamente na eficácia da intervenção judicial. A exemplo da importância da referida temática, cita-se a recente Recomendação nº 163, de junho de 2025, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Ocorre que os parâmetros estabelecidos em seu texto não são aplicáveis aos processos que tramitam no âmbito do STF, por ressalva expressa.

O objeto de pesquisa consiste justamente em realizar um mapeamento das técnicas processuais já empregadas pelo STF na condução dos litígios estruturais em tramitação no tribunal. Trata-se, portanto, de passo importante para melhor compreensão acerca do funcionamento dos processos estruturais. Isso porque, há uma aparente discrepância na forma de condução dos feitos pelo STF: em termos de oitiva da população envolvida no litígio, nota-se que na ADPF 635 foi realizada

audiência de contextualização, de forma a possibilitar sua manifestação; em contraponto, na ADPF 742 não se nota a realização de qualquer audiência pública, seja no início, seja no curso da ação. Ainda, o tribunal determinou a realização de compromisso significativo apenas em uma demanda (ADPF 760)⁴, não tendo sido aventada sua utilização em outros feitos; observa-se um extenso rol de medidas deferidas cautelarmente na ADPF 976, em contraponto ao deferimento de medidas liminares de forma mais sucinta na ADPF 347; elementos que geram a dúvida acerca de quais critérios estão sendo adotados para a condução das demandas, quando comparadas.

A relevância do tema se justifica pela compreensão de que os processos estruturais em trâmite no STF tratam de questões complexas, que reverberam em todo seio social, servindo sua atuação de molde de conduta para as instâncias inferiores (Serafim, 2024, p. 329). Busca-se, ainda, com o trabalho a criação de balizas hábeis a guiar a condução judicial, a título sugestivo, no esforço de orientar a etapa de monitoramento com parâmetros que permitam alcançar maior eficácia na construção de soluções.

Para tanto, a presente dissertação de mestrado está contemplada em 3 (três) capítulos. No primeiro capítulo, serão expostas as distinções teóricas acerca do conceito de processo estrutural, além de estabelecer diferenciações teóricas relevantes para pesquisa: processo estrutural; problema estrutural e Estado de Coisas Inconstitucional (ECI). Para melhor compreensão do objeto de pesquisa, será realizado um acordo semântico acerca do conceito de processo estrutural adotado no trabalho e descritas as etapas processuais que o compõem.

Na sequência, serão apresentadas as principais críticas doutrinárias quanto à atuação judicial nas demandas estruturais, com objetivo de melhor compreender os limites ao monitoramento realizado pelo STF nos processos estruturais.

Ainda no primeiro capítulo, será explanada a importância da fase de monitoramento judicial e exposto o problema de pesquisa, correspondente à ausência de parâmetros pré-definidos para a condução do acompanhamento judicial. Com intuito de contextualizar a referida lacuna, será traçado um paralelo com os indicadores presentes no ciclo de políticas públicas. Na sequência, serão

⁴ Após a data de fechamento de coleta dos dados, o STF reconheceu a celebração de outro compromisso significativo, no âmbito da ADPF 635. Ocorre que, por se tratar de dado fora do recorte de pesquisa, esta nova celebração não foi objeto de análise no estudo.

elencados os principais instrumentos descritos pela doutrina como úteis ao monitoramento da execução das decisões judiciais, que viabilizarão o tratamento dos dados colhidos e, posteriormente, serão contrapostos aos achados empíricos. Por fim, serão apresentadas conclusões parciais, de modo a iniciar a construção de balizas objetivas para a aferição empírica da condução do monitoramento judicial pelo STF.

O segundo capítulo será dedicado à apresentação da metodologia e dos achados empíricos. Nesse momento, serão fundamentadas as escolhas a respeito da classe processual objeto da análise, o recorte das ações analisadas; os documentos levados em consideração na pesquisa; além do recorte temporal (de 27.05.2015 a 01.04.2025). Adianta-se que se optou por restringir o estudo a uma única classe processual: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), diante da percepção de que sua natureza aberta favorece a judicialização de questões com caráter estrutural perante o STF. Eleita a classe processual, utilizou-se a seleção de ações elencadas em pesquisa empírica realizada em Dissertação de Mestrado elaborada por Alvarenga (2024), no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Brasília (UnB), ressalvando-se uma ação extinta prematuramente, por perda de objeto. Realizado esse recorte, encontrou-se 13 ADPFs em trâmite a serem analisadas na pesquisa. Para facilitar a compreensão, os dados levantados foram divididos em sete blocos temáticos, a saber: *dados gerais sobre as ações; pedidos; determinações judiciais prévias à homologação do plano de ação; reuniões técnicas e audiências públicas, plano de ação, amici curiae e lapso temporal de tramitação.*

O terceiro e último capítulo se dedica ao contraponto entre os achados empíricos e as premissas teóricas, analisando-os criticamente, de modo a diagnosticar se há, ou não, padronização na condução dos feitos objeto da pesquisa, cogitando-se eventuais tendências decisórias no monitoramento realizado pelo STF. A exemplo, adianta-se dos achados a distinta forma de determinação de elaboração de planos de ação (inclusive estaduais) entre as ADPFs 347 e 976, dados serão aprofundados oportunamente.

Na conclusão, partindo da escassez de literatura voltada para orientar a fase de monitoramento do processo estrutural e da falta de pesquisas empíricas que mapeiem as estratégias para a condução do monitoramento judicial, pretende-se estabelecer paralelo com o raciocínio utilizado no ciclo de políticas, para delinear

parâmetros e instrumentos hábeis ao acompanhamento do cumprimento das decisões judiciais.

Não se olvida que a disparidade entre os objetos tratados nos processos estruturais que tramitam no STF impacta na condução diversificada dos feitos. Contudo, questiona-se, se mesmo diante de fatos concretos distintos, haveria uma lógica procedural comum a ser aplicada nas demandas, que lhes permita conferir maior clareza e transparência. Outra inquietação que gera a pergunta de pesquisa é saber se os grupos afetados diretamente pelos litígios complexos estão tendo oportunidade para participação nos feitos, ou se as discussões e construção de soluções têm ocorrido apenas de forma retórica. Cita-se, a exemplo, a presença de *amici curiae* em todas as audiências públicas, resta saber se lhes fora conferida oportunidade para a formulação de indagações diretas nos debates, de forma a observar seu poder de influência nas demandas.

A pesquisa, ao comparar a forma de condução dos feitos, busca sanar tais dúvidas de forma a verificar quais os pontos de convergência e divergência que se destacam. Ressalva-se, desde logo, que o trabalho empírico não possui caráter exauriente, pelo contrário, se trata de trabalho embrionário, que visa estabelecer um parâmetro comparativo geral, capaz de abrir caminho para outras linhas de pesquisa mais profundadas.

Finalmente, como produto da pesquisa, em anexo, será apresentado, de forma sugestiva, *checklist* de boas práticas a serem observadas pelo STF na condução do acompanhamento dos feitos estruturais. Tais *standards* serão delineados ao longo do trabalho, como resultado da conjugação entre referencial teórico e achados empíricos.

1 OS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO BRASIL

Neste primeiro capítulo serão fixadas premissas teóricas que embasarão o estudo empírico sobre o monitoramento realizado pelo STF nos processos estruturais. Sua estrutura será dividida em 3 (três) partes. Na primeira, serão apresentadas as divergências conceituais acerca dos processos estruturais e realizadas distinções teóricas importantes (entre processo estrutural, problema estrutural e ECI). Para melhor compreensão do objeto de pesquisa, será, ainda, exposto o conceito de processo estrutural adotado no presente trabalho e sintetizadas suas fases procedimentais.

Na segunda parte do capítulo, serão expostas as principais críticas doutrinárias à atuação do Poder Judiciário na condução dos processos estruturais e as correntes defensivas da intervenção judicial como propulsora de mudanças sociais. Tais contrapontos serão essenciais para compreensão dos limites que devem balizar o monitoramento realizado pelo STF nos processos estruturais.

Na terceira parte, será delineada a importância do monitoramento judicial e detalhado o problema de pesquisa, correspondente à ausência de parâmetros pré-definidos para a condução do monitoramento judicial pelo STF. Com intuito de contextualizar a referida lacuna, será traçado um paralelo com os indicadores presentes no ciclo de políticas públicas. Na sequência, serão apresentados os principais instrumentos descritos pela doutrina como úteis ao monitoramento da execução das decisões judiciais.

E, finalmente, serão apresentadas conclusões parciais, de modo a iniciar a construção de balizas objetivas para a aferição empírica da condução do monitoramento judicial pelo STF.

1.1 O conceito de processo estrutural

O surgimento dos processos estruturais não adveio de construção doutrinária argumentativa, mas da percepção prática da necessidade de um remodelamento processual que se adequasse aos casos de complexidade elevada⁵. Suas ideias,

⁵ O modelo de jurisdição estrutural se alinha ao *weak-form review*, proposto por Tushnet (2008). O autor propõe a divisão dos provimentos estruturais em 2 (dois) modelos: o *strong-form review* e o *weak-form review*. No *strong-form review*, o Poder Judiciário atua diretamente na formulação de

originadas na experiência norte-americana, foram, gradualmente, importadas por outros países (como África do Sul, Argentina, Colômbia, Índia, Bangladesh, Brasil e Sri Lanka), dando ensejo a divergências doutrinárias sobre os limites de sua conceituação (Serafim; Lopes, 2023, p. 1031).

No âmbito brasileiro, a evolução dessa nova ótica processual tem gerado, ainda hoje, distintas interpretações acerca do instituto e de seus limites, razão pela qual a consciência acerca de tais nuances se mostra necessária para a posterior realização de um acordo semântico sobre o conceito adotado para fins desta pesquisa. Passa-se a explanar tais divergências.

Vitorelli (2024, p. 104), que compõe o marco teórico para a pesquisa, conceitua o processo estrutural como sendo:

[...] processo coletivo pelo qual se busca, na via jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.

O referido autor estabelece como premissa a *natureza irradiada* dos litígios estruturais⁶, o que implica *alta conflituosidade* e *complexidade* das lides que motivam tais feitos. Tais características decorrem da percepção de que a violação de direitos não atinge apenas a coletividade *lato sensu*, mas subgrupos específicos, cujos interesses podem ser antagônicos em relação à proteção judicial almejada (Vitorelli, 2024, p. 38-42).

Em linha similar, Serafim (2024, p. 26-28) entende o processo estrutural com uma “série ordenada de atos jurídicos que buscam transformar um estado de coisas A, em que há violações de direitos, em um estado de coisas B, em que esses direitos são adequadamente protegidos”. Segundo o autor, seu objetivo precípua é a transformação de um estado de coisas considerado *inconstitucional* para um estado de adequação e *conformidade* aos ditames constitucionais. Sob tal enfoque, há

políticas públicas, o que amplia as chances de ineficácia da decisão e violação à separação de poderes, enquanto no *weak-form review*, pretende a construção de um diálogo entre os diversos setores públicos, que se desdobra no experimentalismo (Tushnet, 2008, p. 21). Para aprofundamento, cite-se: Tushnet (2008); Sabel e Simon (2003).

⁶ O autor divide os litígios coletivos transindividuais em três categorias: *litígios globais, de difusão local e de difusão irradiada*. Segundo ensina, os litígios estruturais se enquadram nas lides de difusão irradiada, nas quais a sociedade é lesada de forma distinta conforme cada subgrupo afetado, o que eleva o nível de conflituosidade e desarmonia entre os grupos. A titularidade de direitos nestes casos é fluida, mutável e de difícil delimitação.

mudança na lógica tradicional de declaração de inconstitucionalidade, passando a abranger não apenas atos normativos, como também “determinados estados de coisas” (2024, p. 26-28). Assevera, ainda, a essencialidade do plano de ação e o papel do magistrado como coordenador de medidas. Nas palavras do autor:

[...] nos processos estruturais, o juiz não é apenas um adjudicador de um conflito entre duas partes, olhando para as leis existentes e dizendo quem tem razão. O magistrado atua de forma semelhante à um coordenador, buscando promover o diálogo entre os diferentes centros de interesse afetados pelo processo; determinando os direitos violados e as obrigações dos entes públicos envolvidos; estabelecendo metas que devem ser atendidas pelo plano de ação, que será desenvolvido pela Administração Pública; e retendo a jurisdição sobre o caso, para monitorar a implementação de reformas estruturais (Serafim, 2024, p. 42).

O autor entende que seu desenvolvimento deve ocorrer de forma democrática, como estratégia, inclusive para rebater as críticas doutrinárias à sua utilização, descrevendo alternativas instrumentais úteis ao deslinde dos feitos de forma a incrementar a participação dos grupos afetados e conferir maior transparência à lide (Serafim, 2024, p. 36-45). Ressalva, contudo, a existência de processos estruturais com objetivo de tutelar direitos *não fundamentais* e a existência de processos estruturais de interesse *privado*, trazendo como exemplo o trabalho de Batista (2017, p. 120), que entende pelo caráter estrutural dos processos de recuperação judicial, mas esclarece que tal compreensão foge ao escopo de sua pesquisa (Serafim, 2024, 40-41).

Menegat (2023) apresenta entendimento distinto. Segundo sua corrente doutrinária, a conceituação já exposta é restrita, por se concentrar na noção de que os processos estruturais só seriam aplicados aos casos que envolvem direitos fundamentais ou de necessidade de reforma estrutural das instituições. Apresenta, assim, conceito mais amplo, que denomina “método estrutural”. Para o autor, tal modelo não se aplica apenas no âmbito jurídico, mas também para “casos jurídico-administrativos complexos”, de forma a aplicar “método estrutural” a diversos outros casos que demandam o controle da atividade administrativa. Cite-se:

[...] o processo estrutural, desenvolvido teoricamente pela doutrina do processo civil e aqui compreendido enquanto método, é adequado, útil e efetivo para parametrizar processualmente a forma de se exercer o controle de casos jurídico-administrativos complexos,

inclusive (mas não apenas) por parte do Poder Judiciário. Trata-se, assim, de método processual idôneo para balizar o controle de atos, contratos, processos e normas administrativas em casos complexos (2023, p. 326-329).

Seu conceito desvincula, portanto, o dito “método estrutural” da existência de reformas estruturais ou mesmo das transformações de “estados de coisas” (Serafim, 2024, p. 39). Nas palavras do autor “o Poder Judiciário não é a única arena legítima ou capaz de conduzir processos estruturais ou aplicar medidas estruturais”, devendo tal método ser utilizado por outros agentes públicos, como Ministério Público (MP) e Tribunais de Contas (Menegat, 2023, p. 191-192). Adianta-se que, apesar de tratar-se de corrente interessante e respeitável, não se adere tal posicionamento para fins da pesquisa.

Compartilhando de tal posição, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 565-566) afirmam:

É natural que, partindo do histórico sobre o assunto, se pretenda veicular a noção de processo estrutural aos casos em que se discutem questões altamente complexas, relativas a direitos fundamentais e em que se busca interferir na estrutura de entes ou instituições ou em políticas públicas. Mas a verdade é que, embora seja esse o ambiente em que se pode colher o maior número de exemplos de processos estruturais, a noção de processo estrutural pode ser destacada dessas características.

Entendem, assim, os processos estruturais como aqueles em que se “veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 568). Afirmam que a *multipolaridade*, a *coletividade* e a *complexidade* não correspondem a elementos essenciais de tais feitos, mas facultativos. Para eles, o objetivo imediato dos processos estruturais é o de alcançar o estado ideal de coisas, admitindo a possibilidade de que o processo seja estrutural e ao mesmo tempo bipolar, ou, ainda, que veicle demandas individuais (2020, p. 568-569). Este último ponto é justificado pelo fenômeno da “múltipla incidência”, segundo o qual o mesmo fato pode afetar tanto situações individualizadas como coletivas (2020, p. 571-574). Citam, inclusive, entendimento similar constante da doutrina de Galdino (2024), que será exposta na sequência.

Por sua vez, Galdino (2024, p. 1169) afirma que a “transição entre o estado

de coisas é o objeto dos processos estruturais, a qual é provocada pelas ações determinadas processualmente". Confere grande importância ao caráter prospectivo do processo estrutural e a qual seria o estado de coisas ideal almejado, também entendendo pela possibilidade de processos estruturais com ou sem multipolaridade (2024, 1162-1172).

No mesmo sentido, cita-se a doutrina de Osna (2020, p. 650-651), segundo a qual as decisões estruturais não se adstringem às esferas públicas ou privadas, mas surgem como efeito da fluidez entre tais áreas, em virtude da dispersão de valores comunitários. Segundo o autor, a utilização mais ampla dos processos estruturais teria o condão de "agregar importante peça para o nosso processo civil", de forma a gerar uma "via para harmonização de resultados" (2020, p. 651).

Note-se que, da conceituação estabelecida por Menegat (2023), Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), Galdino (2024) e Osna (2020), a natureza coletiva da violação de direitos que caracteriza o litígio estrutural seria dispensável. Tal perspectiva dá azo à compreensão de que a resolução de problemas estruturais seria possível por intermédio de demandas individualizadas. Ocorre, contudo, que a individualização do litígio não detém o condão de solucionar os litígios estruturais, mas apenas de conceder uma ilusão de solução. Ademais, se apenas parte dos indivíduos afetados judicializam suas pretensões, haverá uma disparidade na efetivação de direitos, sendo preteridos os que não têm oportunidades para interposição de demandas, seja por desconhecimento ou por obstáculos no acesso à justiça (Barroso, 2009, p. 45-46).

Para ilustrar o tema, Serafim (2024, p. 37-38) cita como exemplo o estudo realizado por Oliveira, Silva e Marchetti (2018, p. 658-660) no caso da ausência de vagas suficientes em creches públicas no município de São Paulo. Ao citar dados coletados no referido município, conclui que a desigualdade foi incrementada pela obtenção de decisões favoráveis por parte das crianças, que passavam a obter prioridade em detrimento de outras que já aguardavam há mais tempo na fila de inscrição.

Fachin e Bueno (2025) também rechaçam a hipótese de que as "decisões estruturantes"⁷ sejam utilizadas em demandas individuais e privadas, por

⁷ Os autores tratam a temática sob a ótica das decisões estruturantes, que conceituam como "decisões judiciais por meio das quais se busca a reestruturação de determinada organização social

entenderem se tratar de instrumento adequado para tutela de direitos de natureza prestacional, pautado na subsidiariedade e proporcionalidade, cite-se:

(...) partiu-se de dois pressupostos gerais, os quais devem balizar toda a atividade jurisdicional no âmbito dos processos desta natureza: a subsidiariedade e a proporcionalidade. A subsidiariedade é externa e interna. Externamente, significa dizer que os provimentos de caráter estrutural devem ser utilizados apenas quando os instrumentos ordinários de política e de jurisdição não demonstrem sucesso na resolução da questão constitucional controversa. Internamente, significa dizer que os meios mais gravosos de implementação da decisão são sempre subsidiários em relação às medidas dialógicas.

A proporcionalidade impõe ao Juiz a consideração da adequação e das possibilidades de cumprimento da decisão proferida. Especialmente quando a condenação recai sobre o orçamento público, a decisão deve considerar a potencialidade de o provimento em questão prejudicar a promoção e proteção de direitos que estão sendo levadas a cabo por outras medidas, igualmente dependentes de recursos do Estado (2025, p. 238-240).

Conforme afirmam França e Nóbrega (2022, p. 85-113), tais litígios individualizados seguem a lógica do *first-come, first-served*, segundo a qual apenas os que promovem a judicialização dos direitos violados conseguem sua salvaguarda, em detrimento do direito ou da preferência dos que não o fazem. Confere-se, portanto, o cariz de solução da lide, mas há forte propensão à degeneração do problema de fundo que a origina (Valle, 2009, p.160-162).

Realizadas tais distinções teóricas, esclarece-se que a pesquisa será guiada pelo conceito firmado por Vitorelli, escolha que se justifica por dois motivos. O primeiro se revela na compreensão de que o conceito elaborado pelo autor melhor se enquadra aos processos que tramitam no STF: neles se observa de imediato a natureza coletiva da lide, em oposição ao caráter facultativo de tal natureza defendido por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira. Nota-se também a clara necessidade de reorganização de uma estrutura estatal pública, geradora do litígio em razão de sua ineficiência, tal como descreve o autor. Como breve exemplo, cite-se as ADPFs 743, 746 e 857, que tratam de questão afeta à proteção dos biomas Pantanal e Amazônia, cujo objeto será melhor explorado no segundo capítulo.

O segundo motivo, reside na noção de que a *natureza irradiada* dos litígios estruturais, tal como descrita pelo autor, reverbera não apenas na coletividade, mas

ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos ou interesses socialmente relevantes” (Fachin; Bueno, 2025, p. 238)

em subgrupos específicos, o que se mostra importante para a oportunização de participação no processo de todos os afetados pelo litígio. A exemplo adianta-se dos achados empíricos a importância da realização de audiência de contextualização na ADPF 635 no alinhamento das expectativas entre os envolvidos (Varella, et al., 2025, p. 72), elemento que será aprofundado ao longo da exposição.

São necessárias três ressalvas. A primeira é a de que nenhuma definição de processo estrutural descrita pela doutrina pareceu inteiramente adequada à caracterização dos processos a serem estudados. Entretanto, diante da impossibilidade de se redefinir o conceito doutrinário nesta pesquisa, por fugir ao seu escopo, adotou-se o conceito firmado por Vitorelli (2024), pelas razões já explicitadas, e pelo fato de o autor ser uma referência amplamente citada no campo. Em todo caso, registra-se que a presente adesão à definição de processo estrutural se dá para fins meramente teóricos, demonstrando o caráter formativo desta parte do trabalho, sem impacto direto na pesquisa empírica realizada, tendo-se adotado recortes adicionais para torná-la operacional, como será detalhado nos capítulos segundo e terceiro. A segunda é a de que as posições expostas nas demais correntes são respeitáveis, e seu arranjo talvez indique os rumos futuros dos processos estruturais. Entende-se, entretanto, que antes de ampliar este modelo para seara administrativa, primeiro é preciso uma boa compreensão acerca desta nova forma de pensar o direito processual, fincando em rocha suas balizas para, apenas depois, expandir seus horizontes. A terceira é a de que apesar de não se adotar o conceito capitaneado por Menegat (2023) algumas de suas contribuições são relevantes à pesquisa (como por exemplo, a ideia de calendarização processual como instrumento auxiliar no monitoramento judicial), razão pela qual constarão do referencial teórico, exposto neste primeiro capítulo.

Feitas tais considerações, passa-se às distinções teóricas, importantes para a posterior compreensão do conceito a ser adotado para fins desta pesquisa.

1.1.1 Distinções teóricas: problema estrutural e o estado de coisas unconstitutional

A adequada compreensão dos processos estruturais perpassa pela distinção de conceitos que com ele se correlacionam, mas não se confundem: os problemas estruturais e o ECI. Os *problemas estruturais* nada mais são do que o contexto fático que dá ensejo à judicialização das questões. Trata-se de litígios estruturais que,

embora devessem ter sido solucionados extrajudicialmente, não o foram por diversas razões (como omissão da Administração Pública; ausência de políticas públicas; má execução; bloqueios institucionais ou políticos), culminando na busca de sua tutela através dos processos estruturais.

Deste modo, o *problema estrutural* dá ensejo ao *processo estrutural*. Como exemplo, cita-se a situação de violação massiva de direitos humanos no sistema prisional brasileiro, que deu azo à ADPF 347; a situação de letalidade policial decorrente da atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, que ensejou a ADPF 635; ou ainda, a situação de graves incêndios no bioma do Pantanal, que gerou a ADPF 857, demandas que serão analisadas nos capítulos subsequentes.

Os processos estruturais tampouco podem ser confundidos com outro instituto que ganhou grande relevância jurídica, o ECI, que caracteriza, em verdade, uma *técnica de julgamento*⁸. Para sua melhor compreensão, deve ser feita brevíssima incursão histórica no tema.

Inicialmente, o surgimento do ECI ocorreu no âmbito da Corte Constitucional colombiana, ao concluir pela inconstitucionalidade da omissão estatal na regulamentação do sistema de seguridade social nacional (Colômbia, Sentença nº 55968). Posteriormente, no âmbito da Sentença T-025, discutiu-se a questão dos deslocamentos forçados no País (Colômbia, Sentença nº T-025), através de uma “macrosentença”, marcada pela diversidade dos atores estatais, grupos sociais e longa implementação das ordens judiciais (Broocke; Kozicki, 2025, p. 165). Tratou-se de hipótese excepcional, em que o bloqueio político-institucional se revelou resistente aos mecanismos convencionais de ajuste das políticas públicas (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 21).

Cuidou-se de caso peculiar, já que os comandos expedidos pela Corte Constitucional não detalhavam as medidas que o Poder Executivo devia adotar para assegurar o direito em questão, pelo contrário, as ordens proferidas convocaram o próprio Estado e a sociedade civil a elaborar e implementar programas destinados a enfrentar a crise humanitária discutida (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 9-10).

⁸ Conforme ensina Campos (2016, p. 152-153; 188), a declaração de ECI depende de 4 (quatro) requisitos, quais sejam: 1) a existência de violação sistemática de direitos fundamentais, que alcance número indeterminado de pessoas; 2) uma omissão reiterada e persistente das autoridades públicas; 3) a necessidade de atuação conjunta e coordenada para superação da inconstitucionalidade fática; 4) além do potencial congestionamento judicial, provocado pelo ajuizamento de demandas individuais em massa.

No cenário brasileiro, a referida técnica decisória foi importada, no âmbito da ADPF 347 (cujos detalhes serão explorados ao longo do trabalho), reconhecendo-se a existência de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário nacional, ocasião em que a doutrina pátria passou a se debruçar também sobre o conceito de processos estruturais. Assim, no cenário nacional, em que pese o reconhecimento do ECI tenha fomentado o debate acerca da conceituação dos processos estruturais, deve-se ter em mente que não constitui espécie de processo estrutural, mas uma técnica de julgamento, voltada à ampliação do caráter político e simbólico de tais demandas⁹, de forma a conferir maior visibilidade ao caso, inclusive no cenário internacional. Dito isso, Serafim; França; Albuquerque (2021, p. 259-281) alertam que sua aplicação demanda extrema cautela, tema que será aprofundado nos capítulos subsequentes.

A título de esclarecimento: é plenamente possível a existência de processos estruturais em que não seja declarado o ECI. Por outro lado, a declaração de ECI ocorrerá sempre no bojo de uma demanda estrutural, como forma de ampliar seus efeitos simbólicos, que reverberam inclusive no cenário internacional.

Feitas tais distinções teóricas, resta necessário definir o conceito de processos estruturais adotado para realização da pesquisa, de forma a facilitar a boa compreensão do trabalho e das justificativas metodológicas que serão apresentadas no segundo capítulo.

1.1.2 O conceito de processo estrutural para fins da pesquisa e suas fases

Como já exposto, adota-se como base referencial a corrente doutrinária revelada por Vitorelli (2024), contudo algumas ressalvas merecem ser feitas. Conforme o enfoque adotado pelo autor, a estrutura burocrática geradora de lesões pode ser uma instituição específica, um conjunto de órgãos, de políticas ou de programas de caráter *público* ou *privado* (Vitorelli, 2024, p. 65). Serafim (2024, 40-41), em complemento ao referido conceito, afirma que os processos estruturais podem se referir *ou não* a direitos fundamentais.

Apesar de não se discordar destas posições, tais elementos não se adequam inteiramente ao foco da pesquisa, razão pela qual é necessária maior delimitação.

⁹ Para maior detalhamento no tema do ECI, cite-se a doutrina de Campos (2016).

Isso porque, o trabalho empírico se limitará a analisar *processos estruturais*, atualmente em trâmite no STF (cujo recorte será exposto nas explicações metodológicas do segundo capítulo), decorrentes de estruturas eminentemente públicas e violadoras de *direitos fundamentais*. Assim, conceitua-se o processo estrutural, para fins desta pesquisa, como sendo: espécie de *processo jurisdicional de natureza coletiva*, originado por um *problema estrutural* (lide irradiada estrutural), cuja solução perpassa, necessariamente, pela *reorganização* de uma estrutura burocrática de caráter público.

Estabelecida a premissa conceitual adotada na pesquisa, faz-se breve descrição das fases que compõem o feito estrutural, para maior clareza tais etapas serão divididas em 5 (cinco) fases. A *primeira fase* dos processos estruturais é marcada pelo o reconhecimento da existência da lide estrutural, seus limites e características. Nesta etapa, se observa o cumprimento, ou não, das obrigações constitucionais do Poder Público, as causas do problema estrutural, e quais medidas podem ser adotadas para sua solução. Ato subsequente, devem ser construídos os objetivos e as metas a serem alcançadas pela demanda, de forma conjunta pelos atores processuais, após amplo debate (Serafim, 2024, p. 31). Após o delineamento de tais limites, as demais decisões se destinarão à implementação dessa decisão-núcleo, de forma a equacionar os óbices que surgirem no curso do feito, em um modelo de “provimentos em cascata” (Arenhart, 2013, p. 400). Nesta etapa é possível a concessão de medidas liminares, caso em que o tribunal iniciará o imediato acompanhamento de suas decisões, ainda que “fase de monitoramento judicial” propriamente dita não tenha iniciado. É o que se observa, por exemplo, da tramitação processual da ADPF 976, que será detalhada no capítulo seguinte.

Na *segunda fase*, há determinação de elaboração de um *plano de ação*, cuja criação e detalhamento incumbirá ao Poder Executivo que o apresentará ao Poder Judiciário para homologação. Conforme ensina Coutinho (2013), o referido *plano* deve ser estratégico, e nele serão realizadas escolhas acerca das diferentes possibilidades de modelagem de políticas públicas, seus instrumentos e mecanismos de indução e recompensa, contendo indicadores de avaliação e de monitoramento, além de previsão dos recursos a serem utilizados (orçamentários, humanos ou tecnológicos). Varella *et al* (2025, p. 71-73), ensinam que os indicadores de avaliação se destinam a aferir a efetividade das atividades, sob os aspectos qualitativos e quantitativos, podendo ser indicadores de desempenho, de

impacto ou de eficiência; enquanto os indicadores de monitoramento, buscam observar a execução das atividades em ciclos regulares.

Uma coleta de dados objetiva e metodológica permitirá que sirvam de subsídio para a tomada de decisões e para verificação de eventual necessidade de reformulação do plano de ação (Vitorelli, 2024, p. 333-369). O *plano de ação* deve conter também a “constituição de uma matriz de responsabilidade, uma matriz de risco” (Varella et al., 2025, p. 73). A matriz de responsabilidade permite identificar o órgão responsável para as medidas prevista no plano, de forma a se mapear o responsável por executar cada tarefa, além de qual autoridade deve aprovar o, quais atores devem fornecer informações e a quem se deve informar o progresso da conclusão. Evita-se, assim, conflito de competências entre os órgãos envolvidos e a duplicidade de esforços (Varella et al., 2025, p. 71-73). A matriz de risco, por sua vez, deve indicar os principais obstáculos que podem prejudicar a efetividade do plano, e os mecanismos para mitigá-los.

Em uma *terceira fase*, o plano de ação será submetido ao Poder Judiciário para homologação, o que só deve ocorrer após análise criteriosa acerca de sua exequibilidade e conformidade no cumprimento das metas e objetivos. Deve-se, ainda, observar se há falhas no processo de formulação e implementação das políticas nele desenhadas (Vitorelli, 2024, p. 333-369). Adianta-se dos achados empíricos, que a ADPF 347 teve recentemente seu plano de ação homologado pelo STF, ocasião na qual o tribunal citou expressamente os parâmetros a serem observados na fase de homologação, achado que será aprofundado no terceiro capítulo.

A *quarta fase* trata da etapa de monitoramento propriamente dita, de forma a analisar o progresso do feito, mediante o cumprimento das metas de performance previamente elaboradas. Deve, ainda, ser adotada uma abordagem que permita a alteração de objetivos e metas que não sejam de execução viável ou já se mostrem incompatíveis com as expectativas da demanda (Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 259-281). Tal acompanhamento pode, ou não, ensejar uma quinta fase.

A *quinta fase* se refere à reestruturação do plano de ação. Caso seja verificada a insuficiência do plano inicial, após a implementação das medidas nele delineadas, reformula-se seus aspectos falhos ou imprevistos (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 9). Trata-se de um aprimoramento que reinicia o ciclo de implementação e monitoramento até que sejam obtidos resultados satisfatórios,

aptos a cessar a jurisdição (Vitorelli, 2024, p. 333-369). Note-se que o estágio de tramitação das demandas objeto da pesquisa ainda não evoluiu a ponto de ingressar nesta quinta etapa, o que será exposto no próximo capítulo.

Delineadas as diversas fases que compõem os processos estruturais, passa-se à segunda parte do capítulo, dedicada às discussões doutrinárias que envolvem a atuação do STF na condução dos processos estruturais.

1.2 A atuação do Poder Judiciário nos processos estruturais

Subjaz ao processo estrutural a premissa de que compete ao Judiciário provocar as mudanças legislativas, administrativas e de outras ordens, necessárias à superação do estado de violação em massa de direitos fundamentais. Tal noção não é imune às críticas em torno de quais seriam os limites para a intervenção judicial.

Enquanto parte da doutrina sustenta à suposta hipertrofia do Judiciário e à alegada violação do princípio da separação dos Poderes, outra vertente enxerga nos processos estruturais uma via legítima de concretização dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão estatal prolongada. A seguir, serão examinadas essas posições doutrinárias, distinguindo-se os principais argumentos contrários e favoráveis à atuação judicial em processos estruturais, a fim de fornecer um panorama crítico e equilibrado sobre o tema.

1.2.1 Críticas doutrinárias contrárias e favoráveis

O movimento crítico às tentativas de mudanças sociais por vias judiciais tomou corpo com estudo feito por Rosenberg (2023, p. 349-363), em sua obra, “*The hollow hope: can courts bring about social change?*”. O autor estuda casos jurisprudenciais que envolveram direitos sociais, analisando os impactos da intervenção judicial no cenário fático, concluindo que os provimentos judiciais produziriam uma falsa sensação de vitória para os litigantes. Segundo sustenta, a vitória observada em sua análise empírica é atribuída a fatores externos, alheios à intervenção judicial, pois as cortes só conseguiram efetuar mudanças se superassem a ausência de instrumentos para efetivação dos direitos; driblassem a ausência de coerção de suas decisões; conseguissem financiamento para

implementação das medidas e convencessem o estado a implementar seus comandos. Afirma que apenas políticas públicas seriam capazes de implementar transformações concretas e que decisões judiciais de caráter progressista são fortes candidatas ao efeito *backlash*.

Rosenberg (2023, p. 349-363) também argumenta que, embora os magistrados desfrutem de aparente independência funcional, sua atuação não é isenta de parcialidades, já que não deixam de ser atores inseridos no campo político. Defende, assim, que as transformações sociais devem ser realizadas por meio das arenas institucionais tradicionais, legislativas e administrativas, pois os custos da intervenção judicial não são proporcionais aos resultados alcançados.

Tomando como substrato as posições do autor, as correntes críticas nacionais podem ser sintetizadas em 4 (quatro) vertentes: *ilegitimidade democrática* do Poder Judiciário; sua *incapacidade técnica*; *violação à separação de poderes*; *ineficiência* intervenção judicial. Passa-se a expô-las.

A primeira crítica sustenta a *ilegitimidade democrática* do Poder Judiciário para se imiscuir em políticas públicas, afirmando que os magistrados não são eleitos para seus cargos, tampouco prestam contas, o que impede o exercício da *accountability* (Barroso, 2009, p. 44-45). Conforme tal posição, o Poder Judiciário não estaria autorizado a realizar intervenções na gerência de políticas públicas (Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 116). Adianta-se que os achados empíricos, a serem expostos no capítulo segundo, parecem refrear tal posição, ao demonstrar que 87% das ADPFs analisadas na pesquisa foram propostas por partidos políticos, elemento que será melhor aprofundado oportunamente.

A segunda vertente entende pela *incapacidade técnica* do referido Poder (Barroso, 2009, p. 46-47). Advoga que o Judiciário não se mostra capaz de realizar uma avaliação multidisciplinar necessária à intervenção, formulação e supervisão de políticas públicas (Barcellos, 2006, p. 2240-). Sob tal enfoque, a atuação judicial apenas aplicaria medidas paliativas, questionando sua capacidade institucional para atrair mais uma função (Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 116). Conforme será detalhado no segundo capítulo, a criação de grupo especializado e interdisciplinar para auxiliar no acompanhamento dos feitos; além da indicação de elementos que permitam o acompanhamento futuro pelo tribunal no plano de ação (tais como indicadores claros, metas objetivas e metodologia de coleta de dados), se relevam importantes por abrandarem o argumento crítico em comento.

A terceira crítica aponta uma possível ofensa ao postulado da separação de poderes, defendendo que decisões detalhistas e minuciosas podem gerar resistência política (Ramos, 2015, p. 35; Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 115). Nessa vertente, o ativismo¹⁰ é visto com um tom pejorativo, razão pela qual entende essencial a autocontenção. Sobre o tema, antecipa-se dos achados, a serem expostos no capítulo seguinte, dois elementos contraditórios: o primeiro é a percepção de que os planos de ação não são elaborados pelo Poder Judiciário, mas pelo Poder Executivo, dado que parece se contrapor à critica em comento; em oposto, o nível de detalhamento observado da concessão da medida liminar deferida na ADPF 976 parece corroborar os argumentos críticos em questão, pontos que serão melhor analisados no capítulo terceiro.

Por fim, a quarta crítica trata da *ineficiência* prática da intervenção judicial (Marinho, 2025, p. 180). Segundo tal corrente, a intervenção judicial pode gerar um potencial efeito *backlash*, como forma de reação institucional dos Poderes Legislativo e Executivo, caso seus interesses sejam contrariados, devendo a atuação judicial ser substituída pelo debate público e pela mobilização social em canais mais adequados à deliberação democrática (Valle, 2013, p. 9; Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 117). Trata-se de contraponto importante já que a intervenção judicial deve produzir efeitos materiais e não apenas simbólicos (Serafim, 2024, p. 39).

Em sentido oposto, Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (2010, p. 20-29) discordam das ideias de Rosenberg (2023), por entenderem que o contexto analisado pelo autor na formulação de suas críticas¹¹ já se modificou (2010, p. 20-29). Ao estudarem os efeitos da sentença T-025 na realidade colombiana, os autores sugerem que as Cortes podem, sim, atuar na promoção de direitos. Descrevem a possibilidade de produção de impactos *materiais*, que cuida dos efeitos diretos, mediante alteração na realidade fática (estado de coisas), e *simbólicos*, que trata de efeitos indiretos, produzidos perante a opinião pública. Ressaltam a relevância da atuação simbólica como forma de auxiliar na redefinição das disputas, tanto a médio como a longo prazo, de forma a viabilizar a obtenção de

¹⁰ Sobre o tema: Grostein (2016), Coelho (2013) e Campos (2014).

¹¹ Segundo ponderaram Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (2010, p. 20-29), a jurisprudência norte-americana analisada por Rosemberg (2023) tem como premissa o ativismo judicial das décadas 1950 e 1980, que impunha reformas detalhadas sobre políticas e instituições, como espécie de “capacidade heroica” que o Judiciário parecia assumir em tal período.

apoio popular em questões contramajoritárias, principalmente quanto à alocação de recursos e ao estabelecimento de prioridades em termos de políticas públicas (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p.11-14).

Serafim e Lima (2022, p. 419-421) que a formação de organizações da sociedade civil e a transformação da opinião pública quanto à da urgência e ou gravidade de um problema judicializado são exemplos dos resultados gerados por estes efeitos simbólicos. Ademais, há o estímulo do debate público (Depoorter, 2013, p. 817-862) e o risco de judicialização das questões também pode ser levado em consideração pelos atores públicos, de forma a aprimorar programas que operam de forma preventiva. A discussão acerca destes efeitos se mostra relevante, ao considerar que o ECI visa justamente potencializar os efeitos simbólicos, conforme já explanado, tratando-se de técnica utilizada pelo STF no âmbito da ADPF 347, mas rechaçada em outras oportunidades (ADPFs 743, 746 e 857), debate que será aprofundado nos capítulos subsequentes.

Landau (2012) também defende a transformações sociais pelas cortes, mas faz um contraponto, advertindo que o descumprimento de decisões reduz a credibilidade institucional do Poder Judiciário. Ressalta, assim, a importância das medidas sólidas de revisão e monitoramento, como forma de desconstruir os fatores que geram a lide (Landau, 2012, p. 449).

Por sua vez, Menegat (2023, p. 135; 235; 282) reconhece que, apesar de não ser o *locus* mais adequado para solução de casos dotados de complexidade, a intervenção judicial se mostra útil para a superação de bloqueios institucionais, quando realizada de forma racional e proporcional, de forma a se evitar a invasão de funções e prerrogativas. Valle (2009, p. 331) também sustenta que a revisão judicial não deve ocorrer de forma isolada e hermética, mas cooperativa, de forma a envolver o compartilhamento das estruturas de poder na busca de proteção de direitos.

Do exposto, apesar das críticas à atuação judicial não serem óbice para a interferência judicial, não podem ser desconsideradas (Pinto; Alves, 2025, p. 225-226), devendo ser percebidas como guia para esta intervenção. Assim, a discussão central deixa de ser “se deve ou não haver intervenção do Poder Judiciário”, e passa a ser “como o Poder Judiciário deve proceder” (Picoli, 2018, p. 42), questionamento que dialoga diretamente com o objeto de pesquisa. Sob este novo enfoque, surgem duas percepções: a primeira é a importância do acompanhamento do avanço da lide

pelo tribunal, como forma de garantir a eficácia de suas decisões (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 10); a segunda é a necessidade de que este monitoramento seja realizado de forma clara, objetiva e transparente, como forma de mitigar as correntes críticas já expostas. É o que se verá na sequência.

1.3 A importância do monitoramento

A necessidade do acompanhamento no cumprimento das decisões firmadas em casos complexos foi identificada desde os primórdios, no âmbito do caso *Brown v. Board of Education of Topeka I e II*. Percebeu-se, já naquela experiência histórica, que a eficácia das decisões da SCOTUS perpassava pela *fiscalização* da implementação das medidas estabelecidas, como forma de assegurar seu cumprimento (Lima, Garcia, 2023, p. 112-131).

A importância da avaliação e reavaliação das decisões se justifica na própria natureza complexa do feito, em que a implementação de determinada medida reverbera em toda a cadeia de interconexões que forma o problema estrutural, o que molda em cenários muitas vezes imprevisíveis. Por intermédio do acompanhamento constante, permite-se observar se as escolhas realizadas inicialmente são as que melhor se adequam a solução da situação fática, ou se merecem ser substituídas. Outro cenário se mostra possível: o acerto e a eficácia da decisão inicial alteram o cenário fático, ocasião na qual a reavaliação não vislumbrará sua substituição, mas seu incremento para o avanço da solução proposta.

Constatada a importância da etapa de monitoramento judicial para o sucesso dos feitos estruturais, observa-se que suas balizas ainda não são claras. Este cenário dá ensejo à *lacuna* de pesquisa, qual seja: *a ausência de indicadores objetivos para a realização da fase judicial de monitoramento*. O presente trabalho visa dialogar com esta *lacuna*, de forma a responder a seguinte *pergunta* de pesquisa: “Como tem ocorrido a condução do monitoramento realizado pelo STF no âmbito dos processos estruturais?”.

Antes de descrever os parâmetros doutrinários que permitirão responder o problema de pesquisa, mostra-se importante maior compreensão acerca do impacto que a ausência de parâmetros objetivos gera na condução do monitoramento dos

feitos estruturais¹². Passa-se a explorar tal lacuna.

1.3.1 Problema da ausência de indicadores

O principal parâmetro de aferição da qualidade de um processo estrutural é a melhoria do problema subjacente que o motivou, a prática tem revelado a adoção de diferentes técnicas para a realização do acompanhamento desta evolução, com vistas a verificar o cumprimento das determinações judiciais. Tais técnicas incluem relatórios periódicos, inspeções *in loco*, coleta de dados e indicadores de desempenho, permitindo ao Judiciário aferir se as medidas determinadas estão, de fato, promovendo mudanças concretas na realidade social ou institucional. Para tanto, é necessário que sua condução seja transparente, pautada em critérios pré-definidos de forma a fomentar o diálogo entre todos os envolvidos na lide.

Ocorre que, no âmbito das políticas públicas, a literatura reconhece a importância da necessidade de indicadores sociais para acompanhamento da implementação de políticas ou programas. Tais indicadores sociais são sobretudo métodos estatísticos, que permitem a mensuração das mudanças sociais, mediante a compreensão da evolução da política implementada (Jannuzzi, 2005, p. 137-160). Na esfera judicial, contudo, ainda não existe métrica semelhante capaz de guiar a condução do monitoramento judicial.

A título de contextualizar a referida lacuna, adianta-se dos achados empíricos que no âmbito da ADPF 742 não houve determinação de que a homologação do plano de ação seria realizada pelo STF, tendo o feito sido desmembrado na fase de execução das medidas; em contraponto, na ADPF 347 foram previstos critérios a serem observados para a homologação do plano de ação, dados que serão aprofundados nos capítulos subsequentes.

Diante de tal cenário, observa-se que a experiência administrativa pode trazer contribuições a esfera judicial. Ao tratar do ciclo de políticas públicas, Jannuzzi (2005) e Lassance (2023) ensinam que o sucesso do acompanhamento no ciclo de políticas depende de um preparo prévio para acompanhamento futuro, ideia que pode ser importada aos feitos judiciais. Busca-se, com este trabalho a adoção de um

¹² Não se desconhece que no âmbito internacional a Corte Interamericana de Direitos Humanos também realiza monitoramento de suas decisões em processos de natureza estrutural, contudo o estudo acerca das peculiaridades de tal acompanhamento renderia um trabalho a parte, razão pela qual não serão mencionados neste estudo. Como exemplo cite-se: Ferraro (2020).

raciocínio similar, adaptado às peculiaridades dos processos estruturais.

Antes de avançar no tema, um breve esclarecimento mostra-se necessário, a título de se evitar interpretações errôneas. A etapa de avaliação constante do ciclo de políticas públicas e a fase de monitoramento judicial se tangenciam, mas não se confundem. Em um cenário ideal, o Poder Judiciário atuará como coordenador de medidas, de forma a fomentar o amplo debate no feito e garantir a oitiva da parcela da população envolvida, sem, contudo, realizar diretamente nenhuma das fases do ciclo de políticas, incumbência precípua às funções executivas. Assim, o tribunal deve determinar que o Poder Executivo adote métricas que garantam o escorreito andamento do ciclo de políticas públicas, tais como a previsão de indicadores e de metodologia de coleta de dados no plano de ação, dando margem a definição de destes indicadores adequados. Os dados produzidos no ciclo de políticas públicas serão apresentados ao Poder Judiciário e utilizados como subsídio para as futuras decisões a serem tomadas no âmbito da fase judicial de monitoramento, que por sua vez também deve se pautar em parâmetros claros e objetivos. Para melhor compreensão, uma breve descrição das etapas correspondentes ao ciclo de políticas públicas deve ser traçada.

Inicia-se com a noção de que tal ciclo pressupõe a formalização de metas e indicação de “pontos de chegada”, pois só é possível monitorar o que se consegue identificar e descrever, razão pela qual a presença de bons indicadores é primordial. Sobre a função dos indicadores, Lassance (2023, p. 9) afirma que atuam como:

[...] uma espécie de GPS da trajetória do problema e intervenção. Isso porque, os indicadores são parâmetros úteis em todo o ciclo de políticas públicas, sendo essencial que sejam observados quando da elaboração do Plano de Ação.

Trata-se de marcadores para elaboração de planos de ação, avaliação de impactos, justificação de repasse de verbas para implantação e verificação de eficácia, de forma a fornecer subsídios para o acompanhamento da criação e implantação das políticas. Sua escolha deve ser calibrada ao tipo de demanda e à etapa de implantação a que se refere (Carvalho; Leal, 2021, p. 213-221).

Jannuzzi (2005, p. 148-149) explica cada etapa do referido ciclo deve envolver um conjunto específico de indicadores com natureza e propriedades distintas que se adequem às suas finalidades. A primeira etapa do ciclo de políticas públicas envolve o diagnóstico do problema a ser solucionado e definição de

prioridades, nesta o diagnóstico deve ser marcado por indicadores que permitam a percepção de quais são as ações prioritárias a serem adotadas. Na *segunda etapa*, há a seleção e formulação de políticas por meio da definição de objetivos e estratégias, para tanto, o autor orienta a adoção de conjunto de indicadores reduzido, mas capazes de nortear a implementação dos programas (definidos como prioritários em etapa anterior). A *terceira etapa* consiste na implementação e avaliação de políticas desenhadas, nesta é importante a transparência metodológica que permita a aferição da correção dos dados levantados (Jannuzzi, 2005, 149-155).

O autor ressalta que a ausência de informações cíclicas é um dos principais entraves no acompanhamento da evolução dos planos de ação e que o adequado estabelecimento de indicadores e metodologias permitirá a verificação do impacto dos programas implementados da forma mais precisa possível (Jannuzzi, 2005, 157). Assim, o ciclo deve ser realizado de forma objetiva, planejada e racional, de forma que a etapa avaliação só pode ser realizada *ex post* se preparados os passos *ex ante*. Nesta retroalimentação de dados, os efeitos da política e dos programas são confrontados com seus objetivos, conforme os critérios de julgamento preestabelecidos, buscando-se a coerência entre os atos realizados com os motivos que ensejaram a intervenção¹³. Cuida-se de raciocínio importante e que deve ser importado às fases do processo estrutural, já descritas anteriormente.

Ainda que os feitos sejam marcados pela flexibilidade, cada uma de suas fases deve ser guiada por parâmetros objetivos e adequados, de forma a preparar condições favoráveis a um acompanhamento judicial efetivo, contínuo e cíclico até que se atinja um estado de conformação constitucional suficiente para cessar a jurisdição¹⁴. Busca-se, com este trabalho a adoção de um raciocínio similar, adaptado às peculiaridades dos processos estruturais.

Sobre o tema, Varella *et al.* (2025, p. 56) afirmam que o STF “tem desenvolvido uma metodologia específica para lidar com processos estruturais, combinando diálogo institucional e reestruturação de órgãos públicos”. Broocke; Kozicki (2025, p. 157) também sustentam a existência de uma mudança de postura

¹³ Em complemento a tais ideias, cite-se a doutrina de Lassance (2023, p. 33-38).

¹⁴ Sobre o tema, menciona-se o recente julgamento final da ADPF 709, pelo Plenário Virtual do STF, em setembro de 2025. Trata-se de decisão que não será objeto de análise na pesquisa, por ser posterior à data estabelecida para seu recorte final (que será explicado no segundo capítulo), mas que pode contribuir para debates futuros acerca dos marcos considerados pelo STF para cessar a jurisdição nos processos estruturais, estudos que fogem ao escopo do presente trabalho, mas que se sugere.

do STF no controle judicial de políticas públicas, mediante uma “nova racionalidade procedural”, através de atitude cooperativa e democrática.

Neste cenário, ausência de métricas objetivas para o exercício da condução dos processos estruturais leva a pergunta de pesquisa: “Como tem ocorrido a condução do monitoramento realizado pelo STF no âmbito dos processos estruturais?”. No intuito de traçar balizas ao levantamento de dados que respondam à pergunta de pesquisa, passa-se a descrever os instrumentos elencados pela doutrina como úteis ao monitoramento dos feitos estruturais.

1.3.2 Balizas teóricas para a condução do monitoramento

Conforme visto, o Poder Judiciário, principalmente o STF, passa a atuar nos feitos estruturais de forma mais ativa, como coordenador de medidas (Serafim, 2024, p. 36-45). Ocorre que, para a consecução deste objetivo inicial, é importante o emprego de instrumentos que viabilizem a condução judicial de forma a observar, de forma objetiva, a existência de uma performance participativa dos grupos e subgrupos envolvidos no litígio. Colhe-se da doutrina a existência dos seguintes instrumentos principais: audiências públicas; grupos de trabalho; *amicus curiae*; salas de situação; compromisso significativo; calendarização processual; admissão de provas atípicas; sanções por descumprimento e *special masters*. Passa-se a detalhá-los.

As *audiências públicas* permitem uma atuação participativa na demanda, podendo ocorrer no início do feito (*audiências de contextualização*) ou no curso de sua tramitação. A realização imediata de *audiências de contextualização* viabiliza que grupos e subgrupos afetados pela violação de direitos tomem conhecimento da demanda e entendam seus limites. Tais audiências servem também ao STF, já que abrem espaço para vocalização dos interesses envolvidos no problema estrutural, de forma a auxiliar a delimitação de seus contornos em um “mapeamento preliminar” (Menegat, 2023, p. 283). Rememore-se que, conforme a analogia da teia de aranha, as decisões estruturais reverberam em toda rede de conexões que envolvem o problema, alterando-a. Desta forma, a boa compreensão de seus limites e percalços permite maior previsão quanto aos obstáculos que podem aparecer no cumprimento das decisões, razão pela qual as *audiências de contextualização* auxiliam no percurso da demanda. Não se destinam, portanto, à instrução do feito, mas ao

direcionamento dos rumos da demanda, através de informações e coleta de dados (Vitorelli, 2024, p. 270). Adianta-se dos achados empíricos o exemplo de sua importância na ADPF 635: auxílio no monitoramento; viabilização de um alinhamento das expectativas entre os envolvidos; ajustes temáticos que guiaram os debates; e obtenção de informações relevantes (Varella et al., 2025, p. 72).

Os próximos passos da demanda também devem ser marcados pelo debate, de forma a modelar não apenas os rumos do processo, mas das políticas públicas que serão objeto do plano de ação¹⁵. Assim, através da realização de *audiências públicas* nas diversas fases da demanda os indivíduos mais afetados pelo litígio tendem a expor mais sua opinião e divergir em maior intensidade, o que contribui para a construção de uma solução eficaz da lide (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 44, 88-90).

Pinhão (2018, p. 476-479) traz relevante advertência: no âmbito prático, as audiências tendem a convocar apenas parcela limitada da sociedade, notadamente da comunidade científica. Apesar desta participação mitigar *déficit* de conhecimento técnico da Corte, deixa de cumprir seu objetivo dialógico. Adverte, ainda, o cuidado para que os debates não se transformem em mera arena de reunião, perdendo o caráter dialógico e sua qualidade, sendo que, para um funcionamento escorreito, deve haver homogeneidade do tempo de participação. Para tanto, propõe que o relator do feito receba previamente o posicionamento a ser exposto, de forma a coordenar a exposição de diferentes opiniões.

Na mesma linha, Strapasson e Barboza (2022, p. 16-20) também criticam a estrutura e organização de tais audiências, por serem regidas por uma lógica adversarial, de forma a não contribuírem para troca de argumentos. Entendem necessária a fragmentação da demanda em diversos pontos de discussão e sugerem a realização de questionamentos específicos e direcionados aos participantes, como mecanismo que facilita a troca de argumentos e incentiva a discussão. Defendem que esta fixação de parâmetros prévios para os debates, auxilia na condução dos diálogos, impedindo o desvio da discussão das questões que possam influenciar na lide em debate. Ainda, os autores ressaltam a importância que os demais ministros participem das audiências, não apenas o Relator. Conforme se observará do segundo capítulo, o estabelecimento de pontos prévios de debate

¹⁵ Para aprofundamento, recomenda-se a leitura de Guimarães (2017).

aparece como técnica de auxilia a condução dos trabalhos, o que fora notado nas ADPFs 635 e 743, 746, 857 (em tramitação conjunta).

Serafim (2024, p. 279-282) também critica a baixa participação dos ministros nas audiências públicas e a pouca interação entre os participantes, pontuando que se trata do momento ideal para colocar a narrativa das vítimas em destaque, ao invés de focar em discursos técnicos, devendo a participação dos especialistas ocorrer em momento distinto. Outro achado relevante é que a condução das audiências ocorreu forma majoritária pelos juízes auxiliares, e não pelo ministro relator. Tais achados são importantes por dialogar diretamente com a doutrina em comento e serão aprofundados nos capítulos seguintes. Do exposto, nota-se que os resultados das audiências públicas dependem de seu bom desenvolvimento, da capacidade dos atores processuais serem ouvidos e influenciarem na decisão judicial (Sales, 2022, p. 71–73).

A aceitação de terceiros, a título de *amicus curiae* aparece como outro instrumento importante na fase de monitoramento judicial. Por meio dele, o Relator pode admitir a participação de órgãos ou entidades relevantes para o deslinde do feito, que auxiliarão o STF na coleta de informações e ampliação dos pontos de vista a serem sopesados na demanda. Como pressupostos para sua admissão, têm-se a relevância da matéria e seu nível de representatividade (Lulia; Domingues, 2019, p. 231-233).

Sobre o tema, Serafim (2024, p. 282-284) faz uma ressalva: deve haver cautela na aceitação de pedidos de ingresso na qualidade de *amicus curiae*, pois uma grande quantidade de participantes pode gerar tumulto processual, de forma a prejudicar não apenas a tutela do direito material, mas uma análise mais cuidadosa dos argumentos individuais. O autor sugere que deve haver variação representativa quanto aos subgrupos que compõe a lide, de forma a buscar uma pluralidade de interesses e de posições técnicas a serem apresentadas ao STF.

Em linha similar, Strapasson e Barboza (2022, p. 7-23) afirmam que as exigências de representatividade, de pertinência temática e de representação por advogado pode significar obstáculo para ingresso dos grupos diretamente afetados pela violação de direitos, de forma a reduzir os potenciais participantes do debate. Tal observação é pertinente, pois o ingresso de terceiros não pode ser admitido apenas como forma de corroborar determinada posição, sem se oportunizar a oitiva de pontos de vista distintos. A título de exemplo, antecipa-se dos achados empíricos

que todas as audiências públicas realizadas nas demandas analisadas contaram com a presença de *amici curiae*, contudo, não lhes foi conferida oportunidade para a formulação de indagações diretas nos debates, noção que corrobora a compreensão de que o mero ingresso no feito não significa poder de influência pelos terceiros interessados, ponto que será aprofundado oportunamente.

Por sua vez, Menegat (2023, p. 315-317), traz outro recurso que pode ser útil à ampliação de uma atuação dialógica: a possibilidade de *calendarização* de atos processuais. O autor explica que se trata de técnica hábil a conferir não apenas flexibilidade procedural, mas a fomentar os debates entre os atores processuais, por permitir maior planejamento quanto às etapas do feito e dos momentos destinados para manifestação processual. A *calendarização* fora utilizada na APDF 635, após a realização de audiências de contextualização, tal como aconselha a doutrina de Menegat (2023, p. 315-317), o que será melhor explorado nos capítulos subsequentes.

Segundo Vitorelli (2024, p. 222), a instalação de *comissões técnicas* (ou *grupos de trabalho*) assumem importante papel para possibilitar a delegação de medidas a outros agentes públicos. O magistrado abre mão de seu protagonismo, atuando como facilitador de debates, de forma a criar condições para construção e implementação de soluções pelos próprios agentes envolvidos e manter sua autonomia e corresponsabilidade (Viana, 2022, p. 9). Trata-se de movimento que permite abrandar às críticas, quanto à ausência de capacidade técnica do Poder Judiciário.

Os grupos devem ser compostos por especialistas, com o objetivo de fornecer dados ao Poder Judiciário, auxiliar no diálogo com grupo afetado e com a Administração, além de sugerir medidas para auxiliar na implementação (Serafim, 2024, p. 287). Sua composição deve refletir a diversidade da sociedade civil, podendo seus membros vistar locais, verificar fatos, produzir provas, sugestões, recomendações, de forma a elaborar um relatório final com suas conclusões (Menegat, 2023, p. 305-307). Como exemplo de aplicabilidade, Serafim e Lopes Filho (2023, p. 1043-1046) citam o caso indiano do *People's Union for Civil Liberties* (PUCL) x *Union of India*, no qual se realizou o monitoramento do combate à fome via comissários para propor medidas. Segundo os autores, a utilização destas comissões viabiliza a obtenção de dados empíricos confiáveis e dotados de imparcialidade. No cenário nacional, adianta-se dos dados empíricos a realização de

grupos de trabalho, com composição interdisciplinar nas ADPFs 625, 742, 991.

Outro instrumento relevante é a realização de *sala de situação*. Trata-se de fórum deliberativo sobre a implementação das políticas públicas, no qual ocorrem diversas reuniões de discussão do plano de ação, análise de sua implementação e obtenção de novos acordos. Para tanto, devem ser definidos seus participantes com a designação de um conciliador para orientar e estruturar as discussões. Um bom funcionamento da *sala de situação* pode garantir que a versão final do plano de ação contenha sugestões dos representantes do grupo afetado (Serafim, 2024, p. 296-303). Apesar da importância da criação de tais fóruns de debates, a experiência da ADPF 709 revela que uma má condução dos trabalhos pode implicar na ineficácia do instrumento, elemento empírico que será explorado no segundo capítulo.

Outra nova figura tem ganhado relevância na ótica cooperativa: o *compromisso significativo*. Neste, há uma prévia de solução negociada do problema estrutural, antes que haja necessidade da tomada de decisões judiciais, de forma a evitar uma movimentação desnecessária do aparato judiciário¹⁶. Primeiro, se oportuniza o aperfeiçoamento de política pública preexistente, pelo fomento ao diálogo entre o Poder Público e a população envolvida e, apenas no caso de ineficácia, ocorrerá a intervenção judicial (Leandro; Dias, 2024, p. 265-284).

Uma cautela mostra-se necessária: não deve ocorrer a mera importação acrítica do instituto. A análise da possibilidade fática de sua aplicação na realidade brasileira é essencial e sua adoção deve ser estruturada e coordenada, de forma a elevar os grupos afetados pelo litígio à condição de parceiros no processo de tomada de decisões. Seu sucesso depende diretamente de os grupos afetados terem voz e poder de influência na tomada de decisões, além do comprometimento das autoridades com o cumprimento dos acordos realizados (Mamede; Leitão Neto; Rodrigues, 2021, p. 828-831). A importância de tal observação será retomada no capítulo terceiro, ao analisar a determinação de realização de compromisso significativo no âmbito da ADPF 760.

Outro instrumento, citado por Menegat (2023, p. 288-289) e Serafim (2024, p. 17-19) é a aplicação de sanções por desobediência. Se trata de recurso hábil a garantir a efetividade das decisões judiciais, nos casos em que há manifesto desinteresse no cumprimento das medidas. Ocorre que, a utilização desta opção

¹⁶ Sobre a natureza do instituto e seu embasamento normativo, recomenda-se a leitura de: Serafim; Lima (2021).

deve excepcional, por bloquear o diálogo e a cooperação, além de agravar a situação do grupo afetado, já que recursos que poderiam ser empregados na solução da lide, passarão a ser serão destinados ao adimplemento da penalidade.

Serafim (2024, p. 316-323) sugere que a multa deve ser aplicada, em regra, ao órgão público ou ao ente federado responsável pelo descumprimento do comando judicial e, excepcionalmente ao agente público de forma direta, caso haja advertência quanto a essa possibilidade. Para tanto, deve-se perquirir se o agente estava ciente do conteúdo da ordem e se a desobediência foi intencional ou se seu cumprimento enfrentava obstáculos fáticos alheios à vontade do agente. O autor ressalva que a medida não visa à perseguição de culpados, mas serve meio de coerção para que o Poder Público atue de forma colaborativa, caso não o faça voluntariamente. Deve, assim, se restringir aos casos de desobediência e ser aplicada com extrema cautela.

Outro instrumento importante é trazido por Menegat (2023, p. 288-289): a admissão de provas atípicas, como por exemplo a *prova estatística*¹⁷. A utilização de métodos estatísticos pode ser útil para que se tenha maior previsibilidade acerca dos possíveis impactos das medidas a serem implementadas nas lides. Em que pese tal modalidade probatória não seja dotada de certeza, trata-se de instrumento que pode incrementar a condução dos feitos, principalmente na definição das diversas alternativas possíveis de medidas a serem tomadas. Contudo, o juízo de previsibilidade não deve ser adotado de forma acrítica ou isolada, mas, aliado aos outros instrumentos de forma a corroborar escolhas e auxiliar na definição de caminhos mais transparentes na condução do feito. Adianta-se que seu emprego ainda não fora observado dos achados empíricos descritos no capítulo seguinte.

Cita-se, por fim, um instrumento que tem sido utilizado no cenário norte-americano: os *special masters* (Menegat; Perez, 2025, p. 261-263). Cantoario (2024) ensina que os tribunais designam estudiosos técnicos encarregados de acompanhar a execução do feito, o que poderia ser reproduzido na experiência brasileira. Tais particulares passam a atuar como mediadores de acordos e prestam auxílio na fase de implementação, produzindo ou revisando relatórios (Menegat, 2023, p. 85-87).

¹⁷ Como exemplo, a doutrina cita a técnica de *jurimetria estatística* aplicada ao direito, na qual as bases estatísticas são utilizadas em conjunto com softwares jurídicos para tentar prever resultados e oferecer probabilidades na solução de litígios. Para aprofundamento cite-se: Roque e Santos (2021, p. 64).

Por meio desta atuação, utiliza-se o auxílio de um *expert* na área objeto do litígio, com informações técnicas sobre o desenrolar da execução estrutural, de forma a evitar eventual maquiamento no cumprimento de metas (Cantoario, 2024, p. 17). Na mesma linha, Vitorelli (2024, p. 218-219) afirma se tratar de instrumento que poderia auxiliar a análise da evolução de cumprimento das metas, relatando-se, de forma imparcial, as dificuldades encontradas na implementação do plano de ação. Este instrumento tampouco não fora empregado pelo STF, como se verá no capítulo seguinte.

Feitas tais considerações, passa-se as conclusões parciais do capítulo.

1.4 Conclusões parciais

O referencial teórico exposto neste capítulo concentrou-se, em síntese, na exposição dos instrumentos hábeis a auxiliar o monitoramento dos processos estruturais pelo STF. Foram explanadas divergências atinentes ao conceito de processos estruturais e realizadas distinções teóricas relevantes, de forma a concluir pelo conceito de processos estruturais a ser utilizado para fins da pesquisa.

Esclareceu-se que a pesquisa será guiada pelo conceito de processo estrutural firmado por Vitorelli (2024), escolha que se justifica pela melhor adequação do conceito aos processos que tramitam no STF, bem como na percepção de que a descrição da *natureza irradiada* dos litígios estruturais, descrita pelo autor, revela-se noção importante para condução dos feitos, de forma a oportunizar a oitiva dos grupos e subgrupos afetados pela lide. Por fim, definiu-se o conceito de processo estrutural adotado para fins da pesquisa como sendo: *espécie de processo coletivo, por meio do qual se busca a solução de uma lide irradiada estrutural (problema estrutural) pela via jurisdicional cuja solução perpassa, necessariamente, pela reorganização de uma estrutura burocrática de caráter público.*

Descreveu-se, de forma sintética, as fases do processo estrutural, de forma a observar a necessidade de delimitação da lide, seus limites e características, além da elaboração de um *plano de ação*, que contenha cronograma de ação, matriz de responsabilidade, matriz de risco e indicadores específicos de monitoramento e avaliação (Varella et al., 2025, p. 73). Notou-se que a homologação do plano de ação só deve ocorrer após análise criteriosa acerca de sua exequibilidade, da

conformidade no cumprimento das metas e objetivos, além adequação à solução da questão fática. (Vitorelli, 2024, p. 333-369). Elencou-se, ainda, a necessidade de avaliação e reavaliação dos resultados obtidos e chamou-se atenção para a possibilidade de reestruturação do plano de ação, conforme o resultado do monitoramento, de forma a solucionar entraves ou aprimorar o plano de ação inicial (Vitorelli, 2024, p. 333-369).

Ato subsequente, examinou-se as críticas doutrinárias, contrárias e favoráveis à atuação judicial nos feitos estruturais. Mencionou-se a origem do movimento crítico às tentativas de mudanças sociais por vias judiciais, capitaneado por Rosenberg (2023, p. 349-363), seguido das críticas nacionais acerca da *ilegitimidade democrática* do Poder Judiciário; sua *incapacidade técnica*; *violação à separação de poderes*; e a *ineficiência* intervenção judicial. Em sentido oposto, pontuou-se movimento doutrinário que defende a possibilidade de atuação judicial na promoção de direitos, de forma a produzir impactos *materiais* e *simbólicos*. Colheu-se destas ponderações críticas que a discussão central acerca dos processos estruturais deixou de ser a *possibilidade* de intervenção judicial, e passou a ser o *modo* pelo qual tal intervenção deve ocorrer (Picoli, 2018, p. 42).

Fincada a referida premissa, passou-se explicar a importância do monitoramento judicial e a lacuna de pesquisa, correspondente na ausência de indicadores objetivos para a realização da fase judicial de monitoramento. Para tanto, estabeleceu-se paralelo com os parâmetros existentes no ciclo de políticas públicas, de forma a concluir que o sucesso da fase de monitoramento decorre de um preparo prévio para seu acompanhamento futuro, através de marcadores objetivos e previamente definidos. Explanada a lacuna, passou-se a levantar os instrumentos processuais úteis para a condução do monitoramento judicial, quais sejam: audiências públicas; grupos de trabalho; *amicus curiae*; salas de situação; compromisso significativo; calendarização processual; provas atípicas; sanções por descumprimento e *special masters*.

Observou-se a necessidade de adoção de instrumentos que viabilizem uma performance participativa dos grupos e subgrupos envolvidos no litígio, notadamente as *audiências de contextualização*, como forma de auxiliar na delimitação dos contornos da lide, hábil a auxiliar no direcionamento do feito (Vitorelli, 2024, p. 270). Ressaltou-se também a importância da realização de *audiências públicas* no curso da demanda, como norte não apenas do processo, mas do desenho e da avaliação

das políticas públicas constantes do plano de ação. No ponto, destacou-se a necessidade de fixação de parâmetros prévios para os debates, como forma de auxiliar na condução dos diálogos. Ainda, salientou-se a importância de seu bom desenvolvimento e da capacidade de ser ouvido e poder influenciar na decisão judicial (Sales, 2022, p. 71–73)

Outro instrumento elencado como importante foi a figura do *amicus curiae*, com a ressalva de que os terceiros admitidos no feito precisam ser capazes de, efetivamente, representar os interesses contrapostos na lide e de influenciar o processo decisório. A calendarização de atos processuais também se mostrou relevante para conferir não apenas flexibilidade procedural, mas a fomentar os debates entre os atores processuais. Destacou-se, ademais, a relevância da instalação de comissões técnicas (*grupos de trabalho*), compostos por especialistas, com o objetivo de fornecer dados ao Poder Judiciário, auxiliar no diálogo com grupo afetado e com a Administração, além de sugerir medidas para auxiliar na implementação (Serafim, 2024, p. 287). Outro instrumento elencado foi a *sala de situação*, como fórum deliberativo sobre a implementação das políticas públicas. Ressalvou-se, entretanto, a necessidade da boa condução dos debates para sua eficácia. Além do *compromisso significativo*, como oportunização de solução prévia negociada antes que haja necessidade da tomada de decisões judiciais. Registrhou-se, contudo, a necessidade de cuidado para que não haja a mera importação acrítica dos institutos, devendo ser analisada a possibilidade fática de sua aplicação às peculiaridades locais. Ainda, citou-se a possibilidade de aplicação de sanções por desobediência, com a ressalva de que sua excepcionalidade, apenas no caso de manifestou descumprimento.

Por fim, elencou-se instrumentos que ainda não foram utilizados pelo STF os *special masters* (Menegat; Perez, 2025, p. 261-263), como mediadores de acordos e auxiliares na fase de implementação de medidas, produzindo ou revisando relatórios; e a possibilidade de admissão de provas atípicas, como por exemplo a *prova estatística*.

Expostos os principais instrumentos de acompanhamento citados pela doutrina de referência no tema, conclui-se que a condução dos feitos estruturais deve se pautar por critérios objetivos, mediante aplicação adequada dos instrumentos de acompanhamento, de forma a fomentar o diálogo entre os atores processuais envolvidos e a construção conjunta de soluções, que permita mitigar as

críticas doutrinárias.

Ainda, se observa da própria natureza dialógica do acompanhamento que a solução da demanda não ocorrerá de forma imediata. Do mesmo modo que o problema estrutural, marcado pela complexidade, se instaura de forma gradual, sua resolução também não ocorrerá de forma veloz ou abrupta, sendo necessária uma retroalimentação contínua entre o levantamento de dados, avaliação, reavaliação e ajustes sucessivos (Serafim; Lima, 2022, p. 412-414).

Fachin e Bueno (2025, p. 239) sustentam que a cadeia decisória imposta pelas decisões estruturantes deve se prolongar no tempo, razão pela qual a jurisdição fiscalizadora se mantém, de forma a verificar o cumprimento da decisão. Demanda-se, para tanto, tempo de maturação na implementação das medidas, com a contínua avaliação acerca dos impactos concretos das escolhas realizadas no plano de ação e das determinações judiciais, de forma a observar efeitos que não sejam meramente simbólicos, mas também materiais.

Firmado o referencial teórico, passa-se a exposição da metodologia adotada e dos dados coletados para responder à pergunta de pesquisa: “Como tem sido conduzida a fase de monitoramento dos processos estruturais pelo STF?”.

2 O MONITORAMENTO DAS DECISÕES ESTRUTURAIS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após a apresentação dos parâmetros doutrinários aplicáveis aos processos estruturais, torna-se necessária a compreensão de como a fase de monitoramento das demandas tem sido conduzida pelo STF. Este segundo capítulo apresentará a pesquisa empírica consistente na apresentação dos mecanismos de monitoramento que o STF vem utilizando nos processos estruturais, os parâmetros e critérios adotados pelo tribunal para seu emprego, além dos principais aspectos aptos a impactar na realização do acompanhamento judicial dos processos analisados. O mapeamento empírico é necessário porque, em momento oportuno (no capítulo terceiro), os paradigmas doutrinários, já esclarecidos, serão contrapostos com aos dados empíricos, a serem apresentados a seguir. Tal cotejo permitirá um mapeamento da fase de monitoramento judicial realizada pelo STF.

O capítulo será dividido em 3 (três) partes. A primeira esclarecerá a metodologia utilizada para a construção da base de dados da pesquisa. Serão apresentadas as justificativas pela escolha da classe processual analisada e os respectivos recortes necessários à compreensão do objeto investigativo. Ainda, no subcapítulo 2.1, serão elencados os fatores de observação utilizados para a construção da base de dados, destacando-se sua relevância para pesquisa. O subcapítulo 2.2 trará, de forma resumida, o objeto das ações estudadas, de forma a contextualizar os dados empíricos coletados. O subcapítulo 2.3 será dedicado aos principais achados da pesquisa empírica. Para melhor compreensão, tais dados serão apresentados em 7 (sete) blocos temáticos, assim divididos: *dados gerais sobre as ações; pedidos; determinações judiciais prévias à homologação do plano de ação; reuniões técnicas e audiências públicas, plano de ação, amici curiae e lapso temporal de tramitação*.

2.1 A metodologia empregada na pesquisa empírica

Segundo Costa, Horta e Fulgêncio (2021, p. 1), a pesquisa empírica consiste na observação de fatos, com intuito de desenvolver explicações harmônicas com tais investigações. O estudo da condução da fase de monitoramento pelo STF será, assim, realizado de forma empírica e permitirá solucionar o questionamento de

pesquisa. Faz-se uma ressalva. A investigação não visa avaliar o acerto ou eventual desacerto das decisões judiciais objeto de análise; procura-se levantar, de forma objetiva, dados que possibilitem a realização de um mapeamento de como o STF tem conduzido os feitos. A análise se justifica pela relativa novidade do tema, pela inexistência de indicadores fixos que orientem a fase de monitoramento judicial e pela escassa produção acadêmica com enfoque específico nessa etapa, importante ao êxito dos processos estruturais (Serafim, 2024, p. 330).

A construção da base de dados perpassa por definições metodológicas, tais como a escolha da classe processual objeto de pesquisa. Primeiro, devem ser decotadas as demandas a serem analisadas e, após, devem ser definidos os critérios adotados para extração de dados. Tais elementos serão explorados na seção 2.1.2.

Na sequência, será realizado o refinamento da base de dados. Nesta fase, serão apurados os elementos relevantes ao diálogo, seguidos da construção de bases comparativas entre as demandas (Costa; Horta; Fulgêncio, 2021, p. 17). No processo de refinamento, justifica-se o armazenamento dos documentos analisados e das tabelas geradas em formato amigável à pesquisa empírica quantitativa e qualitativa. O aprofundamento das etapas mencionadas será apresentado na sequência.

2.1.1 A escolha da classe processual, o recorte metodológico e os critérios de catalogação

Inicialmente, é importante justificar a escolha pela análise do monitoramento dos processos estruturais no âmbito do STF, premissa básica do problema de pesquisa. A razão para tal escolha é a relevância que tais demandas têm adquirido, já que impactam diretamente na vida de milhares pessoas, aliado a tal fato, há o caráter inédito da pesquisa. Embora existam processos de natureza estrutural em instâncias inferiores (França, 2024, p.5), a atuação do STF tem ganhado cada vez mais relevo, seja pela complexidade das demandas, seja pela amplitude de sua jurisdição ou de seu impacto social (Brooke; Kozicki, 2025, p. 209).

A construção do banco de dados iniciou-se com o seguinte questionamento: “Considerando a inexistência de uma classe processual específica para tramitação das demandas estruturais, qual tem sido a classe mais utilizada para propositura

destas ações e que melhor se ajusta às suas peculiaridades no âmbito do STF?”.

A categorização das demandas tidas como estruturais no STF foge ao escopo desta pesquisa. A exemplo da atualidade do debate, cita-se a recente criação, pela própria Corte, de marcador denominado “Litígios Estruturais”¹⁸ em seu sistema virtual. A elaboração dessa etiqueta teve como objetivo identificar novos processos de caráter estrutural, com intenção de apurar a quantidade de tais demandas e promover seu adequado monitoramento. Diante da referida obscuridade, impôs-se a necessidade de decisões metodológicas.

A diversidade de classes processuais, utilizada para os feitos de natureza estrutural, pode ser observada no sítio eletrônico do STF, em seção dedicada aos “processos em monitoramento” acompanhados pelo NUPEC (Brasil, 2025), quais sejam:

Tabela 1- Processos monitorados no âmbito do NUPEC

Ações
ACO 444
ADI 7688
ADI 7695
ADI 7697
ADPF 347
ADPF 635
ADPF 709
ADPF 743
ADPF 746
ADPF 760
ADPF 854
ADPF 857
ADPF 991
Rcl 58.207
Rcl 68.709
SL 1.696

Fonte: Elaboração própria.

¹⁸ A etiqueta “Litígios Estruturais” foi criada em maio de 2024, conforme Processo Administrativo nº 004916/2024.

Além das demandas supracitadas, há outras ações de caráter estrutural que não são acompanhadas pelo referido Núcleo, mas que, igualmente, evidenciam tal diversidade. Cite-se, a exemplo, o Recurso Extraordinário (RE) 1.366.243, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgado sob o regime de Repercussão Geral (Tema 1.234) (Brasil, 2023). Considerando tal cenário, optou-se por restringir o estudo a uma única classe processual: a ADPF. A escolha se justifica pela percepção de que a natureza da ADPF favorece a judicialização de questões com caráter estrutural perante o STF, em razão da elasticidade de sua causa de pedir, que envolve lei ou ato normativo de qualquer esfera federativa, ainda que anterior à Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Esta flexibilidade de conteúdo viabiliza a análise de distintas espécies de controvérsias constitucionais perante o tribunal, além de possibilitar maior adaptação procedural, tanto em sua admissão, quanto no deslinde dos processos estruturais (Fulgêncio; Pereira; Pedrosa, 2024, p. 596).

A exemplo desta maior adequação do instrumento eleito aos processos estruturais, nota-se, a título comparativo, que a Ação Cível Originária (ACO) demanda a existência de conflitos entre entes federativos ou entre a União e Estados estrangeiros ou organismos internacionais, pressuposto que não corresponde à maioria dos casos estruturais que tramitam no tribunal. Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pressupõe a necessidade de análise em abstrato de uma norma impugnada, o que tampouco retrata os problemas estruturais analisados nos feitos, já que muitos discutem situações fáticas em concreto, e não um arcabouço normativo. Por sua vez, a Reclamação Constitucional visa preservar a competência do STF, garantir o respeito às suas decisões ou anular atos e cassar decisões que contrariem entendimento vinculante, pressupostos que também restringem os cenários fáticos aptos à análise.

Assim, a referida escolha favorece maior padronização na coleta de dados, de forma a excluir interferências procedimentais que poderiam influenciar na forma de condução dos feitos. Note-se que eventual comparação na forma condução de demandas de classes processuais distintas esbarraria em uma dificuldade metodológica, diante da disparidade entre os requisitos de admissibilidade e de trâmites processuais entre as classes processuais.

Há também uma aparente predominância da escolha pela ADPF nos feitos estruturais já interpostos perante o STF, sendo que das 18 ações acompanhadas pelo NUPEC, 10 são ADPFs, ou seja, mais da metade. Seus legitimados são

idênticos aos previstos para ADI¹⁹. Trata-se de instrumento voltado a evitar ou reparar lesões aos preceitos fundamentais, que decorram de atos do Poder Público (Alvarenga, 2024, p. 48-49), e sua fluidez se destaca como instrumento apto à implementação de avanços. Tal característica é somada à expressiva amplitude de seu objeto (Fulgêncio; Pereira; Pedrosa, 2024, p. 596). Sobre o tema, cite-se interessante excerto de decisão monocrática proferida pelo Ministro Teori Zavascki, no bojo da ADPF 127:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia) (Brasil, 2014).

Conforme pontua Vitorelli (2024), a preferência por essa classe processual decorre da abrangência de seu objeto e da flexibilidade de seus contornos. O autor destaca seu potencial de mobilização dos demais Poderes e garantia da implementação de medidas pelo STF, além do caráter de definitivo de seus comandos, dada a restrição das possibilidades recursais. Eleita a classe processual, utilizou-se a seleção de ações elencadas em pesquisa empírica realizada por Alvarenga (2024).

O trabalho em questão examinou as petições iniciais de 790 ADPFs, ajuizadas no STF entre janeiro de 2014 e dezembro de 2023 (ADPF 315 a ADPF 1114). O recorte temporal foi definido a partir da ADPF 347, marco inicial da

¹⁹ Conforme art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, são legitimados: Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (Brasil, 1999).

discussão mais consistente sobre demandas estruturais no STF. Na análise das petições, foram selecionadas aquelas que apresentavam narrativas desconformidade estrutural e pedidos de transformação gradual de realidades complexas, excluindo-se as que buscavam medidas “específicas e concretas” (Alvarenga, 2024, p. 50-53).

Tabela 2 - ADPFs estruturais identificadas na Dissertação de Mestrado de Aislan Alvarenga

Ação	Tema geral
ADPF 347	Pedido de reconhecimento de ECI do sistema carcerário brasileiro.
ADPF 415	Pedido de reconhecimento do ECI do sistema de seguridade social brasileiro.
ADPF 594	Pedido de estabelecimento de plano de segurança pública para redução de letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro.
ADPF 632	Pedido de reconhecimento do ECI
ADPF 635	Pedido de estabelecimento de plano de segurança pública para redução de letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro.
ADPF 682	Pedido de reconhecimento do ECI referente à situação do ensino jurídico no país.
ADPF 684	Pedido de estabelecimento de plano redução de disseminação de Covid-19 em estabelecimentos prisionais.
ADPF 709	Pedido de estabelecimento de plano de enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas brasileiros.
ADPF 742	Pedido de estabelecimento de plano nacional de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas.
ADPF 743	Pedido de reconhecimento do ECI da gestão ambiental brasileira.
ADPF 746	Pedido de reconhecimento da constitucionalidade de parte da política ambiental implementada pelo Poder Executivo Federal
ADPF 760	Pedido de estabelecimento de plano de estruturação das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal.
ADPF 769	Pedido de elaboração de um plano nacional de reforma agrária.
ADPF 786	Pedido de reconhecimento do ECI do sistema tributário brasileiro.

ADPF 787	Pedido de reconhecimento do ECI nas políticas governamentais de atenção à saúde das pessoas transexuais e travestis.
ADPF 828	Pedido de suspensão de medidas judiciais ou administrativas de desocupação durante a pandemia da Covid-19.
ADPF 857	Pedido de apresentação de plano e tomada de medidas concretas para prevenção de incêndios no Pantanal.
ADPF 866	Pedido de reconhecimento do ECI na política pública de saúde brasileira.
ADPF 940	Pedido de reconhecimento do ECI em relação ao financiamento do ensino superior público no Brasil.
ADPF 973	Pedido de elaboração de plano nacional de enfrentamento ao racismo institucional e à política de morte à população negra.
ADPF 976	Pedido de reconhecimento do ECI da conjuntura das pessoas em situação de rua.
ADPF 991	Pedido de elaboração de plano de ação para proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados.
ADPF 1059	Pedido de elaboração de plano nacional, visando ao controle de violações de direitos humanos dos povos indígenas pelas forças de segurança do Estado do Mato Grosso do Sul.

Fonte: Alvarenga (2024, p. 52-53).

Na sequência, o estudo supracitado identificou que 9 das 23 ADPFs catalogadas foram extintas sem julgamento de mérito, razão pela qual o rol total de ADPFs de caráter estrutural, em trâmite no STF, foi assim delimitado:

Tabela 3 - ADPFs cujo seguimento foi negado

Ação	Decisão Extintiva
ADPF 347	Não
ADPF 635	Não
ADPF 684	Não
ADPF 709	Não
ADPF 742	Não
ADPF 743	Não
ADPF 746	Não
ADPF 760	Não
ADPF 787	Não
ADPF 828	Não
ADPF 857	Não
ADPF 973	Não

ADPF 976	Não
ADPF 991	Não
ADPF 1059	Sim
ADPF 415	Sim
ADPF 594	Sim
ADPF 632	Sim
ADPF 682	Sim
ADPF 769	Sim
ADPF 786	Sim
ADPF 866	Sim
ADPF 940	Sim

Fonte: Alvarenga (2024, p. 70-71).

Colhe-se da pesquisa supracitada o rol de 14 ADPFs em tramitação no STF, que servirá para a construção da presente investigação. Uma ressalva merece ser feita. A ADPF 684 foi retirada do referido rol, em virtude de sua extinção prematura, por perda de objeto (Brasil, 2020a). Realizado esse recorte, encontrou-se 13 ADPFs em trâmite, cujo monitoramento será analisado no item subsequente deste capítulo. Registre-se que não foram propostas ADPFs relevantes para o estudo, entre os anos de 2024 e 2025, razão pela qual serão analisadas as seguintes demandas:

Tabela 4 - ADPFs que serão analisadas na pesquisa

Ação	Relatoria
ADPF 347	Min. Luís Roberto Barroso
ADPF 635	Min. Edson Fachin
ADPF 709	Min. Luís Roberto Barroso
ADPF 742	Min. Edson Fachin
ADPF 743	Min. André Mendonça x Redator Min Flávio Dino
ADPF 746	Min. André Mendonça x Redator Min Flávio Dino
ADPF 760	Min. Cármem Lúcia x Redator Min. André Mendonça
ADPF 787	Min. Gilmar Mendes
ADPF 828	Min. Luís Roberto Barroso
ADPF 857	Min. André Mendonça x Redator Min Flávio Dino
ADPF 973	Min. Luiz Fux
ADPF 976	Min. Alexandre de Moraes
ADPF 991	Min. Edson Fachin

Fonte: Elaboração própria.

Estabelecidas as ações objeto de estudo na pesquisa, torna-se necessária a delimitação dos documentos a serem examinados. Embora o rol de ADPFs seja relativamente compacto, tratam-se de demandas extensas, com vasta produção documental, totalizando 10.450 documentos. Esse conjunto constitui o núcleo da

base bruta da pesquisa. Revelou-se inviável, entretanto, a análise qualitativa integral desse acervo, em razão do lapso temporal disponível para realização do estudo. Impôs-se, assim, a necessidade de refinamento da referida base.

Feitas tais considerações, optou-se pela análise dos seguintes documentos: *petição inicial, despachos, decisões monocráticas; inteiro teor de acórdãos e termo de audiência*. Tais arquivos permitem uma leitura dos pedidos formulados e da condução da fase de monitoramento pelo STF, evidenciando as decisões da Corte e os principais debates travados nas ações. Note-se que os relatórios constantes das decisões selecionadas permitem captar os principais pontos de discussão suscitados nos autos. O recorte adotado foi cuidadosamente elaborado para garantir a compreensão adequada das demandas, sem exclusão de elementos relevantes de cognição. Não se verifica, portanto, qualquer prejuízo na exclusão dos demais documentos.

A propósito, explicam-se os procedimentos adotados para a construção da base de dados a ser analisada. Inicialmente, os documentos selecionados foram separados em arquivos próprios, relativos a cada uma das ações incluídas na pesquisa. Para tanto, realizou-se a inserção de palavras-chave na barra de pesquisa do acervo documental de cada processo: *petição inicial, despacho, decisão monocrática, inteiro teor e termo de audiência*. Excluiu-se, do retorno da pesquisa supracitada, documentos ordinatórios alheios à natureza das categorias documentais analisadas, como intimações e comunicações²⁰.

Com base nos critérios adotados, foram identificados: 13 petições iniciais, 194 despachos, 122 decisões monocráticas, 25 acórdãos (inteiro teor) e 13 termos de audiência. Todos estes 354 documentos foram lidos preliminarmente, tendo sua compatibilidade com os objetivos da pesquisa devidamente atestada, razão pela qual serão submetidos à análise qualitativa. Portanto, o universo da base de estudo refinada é composto por 354 julgados, que serão examinados por meio de abordagem censitária e sincrônica (Costa; Horta; Fulgêncio, 2021, p.19). Censitária, pois todas as decisões incluídas no recorte serão estudadas, ao invés da seleção amostral; sincrônica, porque o levantamento de dados se limita a determinado recorte temporal específico: de 27.05.2015 (data da propositura da demanda mais antiga) a 01.04.2025 (data de encerramento da coleta de dados). Delimitado o

²⁰ Os documentos encontram-se disponíveis para consulta no seguinte link: <https://l1nk.dev/ynzai>

universo, passa-se à exposição dos critérios qualitativos do modelo teórico que orientará a análise individualizada dos documentos.

Ato subsequente, realizou-se pesquisa exploratória na base de dados, com intuito de identificar pontos de convergência e divergência entre os comandos judiciais e as balizas doutrinárias delineadas no capítulo precedente. O objetivo foi estabelecer critérios comparativos relativos à tramitação da fase de monitoramento das ações analisadas. Registre-se que a catalogação dos elementos, que compõem as planilhas de dados, decorre dessa análise exploratória centrada no conteúdo das decisões e sua pertinência com o objeto de pesquisa. Essa leitura permitiu, ainda, identificar balizas recorrentes de monitoramento, que serão reutilizadas na elaboração da base comparativa entre as demandas.

Realizou-se a coleta de dados sobre a realização da fase de monitoramento das demandas pelo STF, bem como seu condensamento, de forma a facilitar a compreensão e permitir inferências descritivas ou causais (Epstein; King, 2013, p. 23). Utilizou-se o método da Teorização Fundamentada nos Dados para a criação de categorias, sob as quais os documentos estudados pudessem ser qualificados e, posteriormente, analisados (Costa; Horta; Fulgêncio, 2021, p. 23). Trata-se, em síntese, de método voltado ao estudo de matérias qualitativas, baseado na alternância repetida e flexível entre a observação empírica e a formulação de enunciados teóricos. Registre-se que, apesar dos conceitos e parâmetros de referência constarem do capítulo anterior, a avaliação documental e sua aderência às balizas doutrinárias decorrem de um círculo hermenêutico, caracterizado pela constante interação entre dados e conceitos (Cappi, 2017, p. 404). Esse intercâmbio possibilitou a identificação, na base refinada, das categorizações mais adequadas à descrição dos fenômenos observados. A partir de tais balizas, iniciou-se o desenho dos elementos a serem extraídos da documentação.

Inicialmente, foram criadas tabelas com informações individualizadas referentes a cada uma das ações, constituindo a base bruta dos dados coletados. Para melhor compreensão, tais parâmetros foram organizados em 7 (sete) blocos temáticos, a saber: *dados gerais sobre as ações; pedidos; determinações judiciais prévias à homologação do plano de ação; reuniões técnicas e audiências públicas, plano de ação, amici curiae e lapso temporal de tramitação*. Concluída essa categorização geral, passa-se à justificativa de cada eixo temático e à definição de uma nova camada de critérios analíticos, voltada ao detalhamento de cada bloco.

Segue-se, portanto, à sua exposição.

No primeiro eixo temático, denominado *dados gerais sobre as ações*, foram definidos os fatores de identificação das demandas e suas distinções básicas: número de tramitação, data de propositura, autores, descrição resumida do objeto e relator. Os critérios estabelecidos para esse bloco de análise permitem, em momento oportuno, comparações fundamentais entre os processos, como a verificação da recorrência temporal da apresentação das demandas, da distribuição por relatoria e por tema, além da identificação dos seus proponentes.

Acerca da data de propositura das ações, visa-se observar eventual concentração temporal de demandas (Campos, 2016, p.152). Embora esses dados estejam alocados neste primeiro eixo, serão retomados no sétimo bloco, como base para a análise da duração dos processos. O estudo da autoria se destina a identificar quais legitimados atuam com maior frequência na propositura das ações. A informação relativa à data de propositura será novamente considerada em bloco temático específico, servindo como marco inicial para aferição do lapso de tramitação das demandas (Rodrigues; Strätz, 2024, p. 6).

Os elementos relativos ao objeto das ações têm por finalidade oferecer uma sinalização imediata de seu conteúdo. O levantamento dos temas tratados em cada demanda busca identificar similitudes entre os casos, bem como avaliar o impacto de eventuais disparidades na condução da fase de monitoramento. Com o intuito de conferir maior clareza e oferecer uma perspectiva macro do conteúdo analisado, as ações foram categorizadas em 4 (quatro) grandes grupos, quais sejam: “Meio Ambiente”, “Saúde Pública no Contexto da Covid-19”, “Direitos Humanos e questões atinentes à Vulnerabilidade Social” e “Violência e Segurança Pública”. Na análise acerca da relatoria das demandas busca-se observar eventual recorrência de ministros relatores, de modo a embasar futuras observações sobre padrões de condução do monitoramento ou sobre possíveis distinções decorrentes da atuação individual dos relatores (Serafim, 2022, p. 8).

O segundo bloco se refere aos *pedidos*. Considerou os seguintes aspectos: os pleitos liminares e os pedidos de mérito formulados em cada demanda. A identificação acerca desses pedidos permitirá, posteriormente, identificar os comandos judiciais considerados emergenciais pelo STF e, consequentemente, do início imediato do monitoramento das decisões proferidas (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 45). Esse levantamento permitirá, ainda, verificar a

observância, ou não, do princípio da adstrição pela Corte, conforme destacam Fulgêncio, Pereira e Pedrosa (2024, p. 623). Também foram coletados dados relativos ao pedido de declaração do ECI, o que permitirá avaliar a eventual cautela do STF na formulação de tal declaração, especialmente diante de seu elevado conteúdo político (Campos, 2016, p. 225).

Em seguida, observou-se a existência de requerimentos voltados à realização de audiências públicas, à criação de *grupos de trabalho* e à instituição de salas de situação. Conforme explanado no capítulo anterior, estes instrumentos ampliam o caráter dialógico do monitoramento conduzido pela Corte (Serafim, 2024, p. 296), sendo relevante verificar se foram requeridos e, em seguida, se foram deferidos, ou não; ademais, se foram realizados pedidos relativos à apresentação de relatórios periódicos e à realização de debates interdisciplinares.

Finalmente, o bloco temático incluiu a análise de pedidos voltados à imposição de multa por descumprimento de decisões judiciais, bem como de pleitos relacionados à previsão de dotação orçamentária para execução das medidas eventualmente deferidas. Conforme anteriormente exposto, a imposição de multa deve ser adotada com extrema cautela pelo STF em demandas de natureza estrutural, pois pode obstaculizar a formação de consensos e a realização de debates construtivos (Serafim, 2024, p. 316-323).

O terceiro eixo temático cuidou das *determinações judiciais prévias à elaboração, apresentação e homologação do plano de ação*. No bloco em comento, foram estabelecidas as subsequentes comparações: a determinação de elaboração do *plano de ação*, preocupação com o monitoramento, parâmetros fixados e prazo de cumprimento e votação no julgamento.

Conforme explanado no capítulo antecedente, a elaboração do *plano de ação* constitui marco importante da fase de monitoramento. Com sua apresentação e posterior homologação, iniciam-se, formalmente, os esforços para a implementação das medidas nele previstas, sendo a retenção²¹ da atividade jurisdicional para o êxito da demanda (Serafim, 2024, p. 112). Embora os esforços judiciais se intensifiquem nesse momento processual, a pesquisa exploratória revelou que a necessidade de monitoramento frequente antecede esse marco. Isso porque,

²¹ A retenção da jurisdição mencionada pelo autor trata-se do prolongamento da análise judicial, para além da fase decisória, de forma a fiscalizar os impactos gerados pelas decisões judiciais no âmbito fático, verificando tanto seu cumprimento, como eventuais obstáculos e entraves que demandem a reelaboração da decisão judicial.

conforme já analisado, a própria elaboração do *plano de ação* deve ocorrer de forma dialógica, por meio da atuação conjunta dos atores envolvidos (Serafim, 2024, p. 285). Nesse contexto, mesmo antes da homologação do plano, podem ser proferidas decisões judiciais com caráter liminar ou voltadas à garantia de assegurar os debates prévios para a construção adequada e participativa do referido instrumento.

Analisou-se, ainda, a uniformidade nas votações colegiadas, com destaque para eventuais divergências e suas justificativas. Por fim, buscou-se verificar a presença de evidências como base das decisões (Nascimento, 2021, p. 3). Para tanto, observou-se a menção expressa a dados ou fundamentos de natureza científica na motivação dos votos apresentados pelos Ministros, como forma de corroborar suas razões.

O quarto bloco corresponde às *reuniões técnicas e audiências públicas*. Foram realizadas as seguintes comparações: a realização de audiências públicas e sua natureza – de conciliação ou de contextualização –, conforme classificação proposta por Vitorelli (2024). Analisou-se, também, sua condução, traçando-se um paralelo entre aquelas presididas pelos Ministros Relatores e as conduzidas por outros agentes. Observou-se, também, a presença, ou não, de outros Ministros. Além disso, foram avaliados: a fixação de parâmetros prévios para os debates, a existência de indagações diretas pelos atores processuais, especialmente pelos “*amici curiae*”, e a realização, ou não, de *reuniões técnicas*.

Com foco específico na fase de monitoramento, o levantamento desses dados possibilita aferir o grau de influência dos atores processuais nos debates realizados (Vitorelli, 2024, p. 361). Busca-se observar se foram estabelecidos parâmetros prévios à realização das reuniões, a fim de orientá-las, bem como a participação do ministro relator na condução dos encontros. Ainda, as informações permitirão avaliar, no capítulo terceiro, se os grupos e subgrupos sociais afetados pela lide tiveram oportunidade de manifestação e se houve, de fato, debates diretos ou mera prestação de informações.

O quinto eixo tratou do paradigmático *plano de ação*. Verificou-se a existência de determinações do STF para sua elaboração em cada demanda, bem como a definição de parâmetros claros e a fixação de prazo para sua apresentação. Outro ponto importante foi a presença de indicadores técnicos e metodológicos no *plano de ação*, voltados coleta de dados. Foram analisadas, ainda, a existência de

avaliação do plano apresentado, sua homologação pelo STF e eventuais determinações de reformulação (Coutinho, 2013, p. 18). Os elementos supracitados permitirão observar se houve ou não avaliação crítica acerca do plano apresentado e se o acompanhamento das medidas, nele determinadas, teve continuidade.

Com o propósito de averiguar a participação dos grupos afetados, foi definido como sexto eixo temático o levantamento de dados relativos aos “*Amici curiae*”. Foram fixadas as seguintes bases comparativas: sua admissão no feito, observando-se indeferimentos, suas razões e eventual recorrência de participantes em diferentes demandas. Ressalve-se que não se analisará a representatividade efetiva dos grupos e subgrupos afetados pela lide, pelos terceiros admitidos no feito, dado o elevado grau de subjetividade dessa aferição. Analisou-se a participação ativa dos *amici curiae* nos debates e sua influência direta nos votos (Vitorelli, 2024, p. 361). Foram consideradas apenas as menções expressas nos votos a elementos trazidos aos autos pelos *amici curiae*, utilizados como complemento da *ratio decidendi*.

O sétimo e último bloco comparativo trata do *lapso temporal de tramitação*. Utilizando-se como termo inicial a data de propositura das ações já indicada anteriormente, foram definidas 2 (duas) verificações principais: o lapso temporal entre a propositura e a determinação de elaboração do *plano de ação*, e o tempo total de tramitação da ação até o encerramento da coleta de dados (Rodrigues; Strätz, 2024, p. 6). Os marcos temporais estabelecidos permitirão a análise do tempo médio de tramitação das demandas.

Com o objetivo de aprimorar a clareza da base de dados, procedeu-se à síntese das informações em planilhas individualizadas, correspondentes a cada ponto de análise. Registre-se que tal processo foi conduzido de forma criteriosa, a fim de evitar a perda de dados relevantes. Os paralelos estabelecidos resultaram na criação de tabelas comparativas referentes aos sete blocos temáticos supracitados. Os critérios de comparação estabelecidos entre as demandas permitiram a realização de análise empírica efetiva sobre a forma como a fase de monitoramento dos processos estruturais tem sido conduzida pelo STF, dentro da classe processual selecionada.

Definidos os critérios de coleta dos dados, passou-se ao desenho de tabelas comparativas entre as ações objeto de estudo, com base nos elementos categóricos supracitados. Em seguida, foram gerados gráficos com o propósito de correlacionar

os dados extraídos das tabelas, aprimorando a visualização e interpretação das informações. Tais gráficos foram gerados, exclusivamente, com base nos dados coletados, sem nenhuma interferência externa, com auxílio de Inteligência Artificial (IA). Registre-se, a título de esclarecimento, que o uso de IA se deu unicamente para tal representação gráfica, sem nenhum dado alheio às tabelas elaboradas pela autora. Não houve o uso de IA em nenhuma fase da coleta de dados, tampouco em outras fases da pesquisa²².

Apresentadas as diretrizes metodológicas, inicia-se a etapa de apresentação dos dados coletados.

2.2 O monitoramento em dados e números

Antes de adentrar nos dados coletados, conforme as categorias supracitadas, faz-se necessária uma breve contextualização das demandas. A exposição inicial será organizada, conforme a data de sua propositura, com exceção das ADPFs 746 e 857, que, por tramitarem conjuntamente com a ADPF 743, serão apresentadas em sincronia.

Tabela 5 – Contextualização das ADPFs analisadas

Ação	Relatoria	Contexto da demanda
ADPF 347	Min. Luís Roberto Barroso	<p>Autoria: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).</p> <p>Objeto: reconhecimento do ECI do sistema prisional brasileiro; cenário de violação massiva de direitos humanos; promoção da melhoria das condições de encarceramento e superlotação dos estabelecimentos prisionais brasileiros.</p> <p>Relevância: marco temporal para a discussão dos processos estruturais na Corte.</p> <p>Pedidos cautelares: pedido cautelar deferido por maioria do Plenário; posteriormente, houve pedido de tutela provisória incidental, cujo referendo foi negado.</p> <p>Pedidos de mérito: parcialmente procedente. Reconhecimento do ECI do sistema carcerário brasileiro.</p> <p>Plano de ação: homologado (Pena Justa)</p> <p>Monitoramento: desde as medidas deferidas cautelarmente, seguido da fase de monitoramento propriamente dita.</p>

²² Rememora-se que todos os documentos mencionados neste item - a base documental bruta (organizada por ação), as tabelas refinadas (construídas a partir dos sete blocos temáticos) e os gráficos comparativos (derivados das tabelas): encontram-se disponíveis para consulta no seguinte link de acesso: <https://l1nk.dev/ynzai>

		NUPEC: acompanha.
ADPF 635	Min. Edson Fachin	<p>Autoria: Partido Socialista Brasileiro (PSB)</p> <p>Objeto: cessar lesões decorrentes da atuação policial no Estado do Rio de Janeiro</p> <p>Relevância: discussão sobre letalidade policial.</p> <p>Pedidos cautelares: deferidos pedidos considerados emergenciais. Houve, ademais, deferimento de medida cautelar incidental, posteriormente referendada pelo Plenário</p> <p>Plano de ação: homologado parcialmente “Plano de Redução da Letalidade Policial”. Foi reconhecida a necessidade de complementação: especificação de metas objetivas que viabilizem seu acompanhamento e fiscalização.</p> <p>Monitoramento: desde as medidas deferidas cautelarmente, seguido da fase de monitoramento propriamente dita.</p> <p>NUPEC: acompanha</p>
ADPF 709	Min. Luís Roberto Barroso	<p>Autoria: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Outros</p> <p>Objeto: conjunto de atos relacionados ao combate à pandemia pela Covid-19, no que se refere aos povos indígenas.</p> <p>Relevância: cenário de pandemia pela Covid-19</p> <p>Pedidos cautelares: parcialmente deferidas e referendadas pelo Plenário</p> <p>Plano de ação: homologação de “Plano Operacional” e “Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena”,</p> <p>Monitoramento: desde as medidas deferidas cautelarmente, seguido da fase de monitoramento propriamente dita²³.</p> <p>NUPEC: acompanha.</p>
ADPF 742	Min. Edson Fachin	<p>Autoria: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas (CONAQ) e Outros</p> <p>Objeto: conjunto de atos relacionados ao combate à pandemia pela Covid-19, no que se refere às comunidades quilombolas</p> <p>Relevância: cenário de pandemia pela Covid-19</p> <p>Pedidos cautelares: conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito.</p> <p>Plano de ação: apresentado “Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola”, não consta sua homologação nos autos até a data de corte da pesquisa</p> <p>Monitoramento: monitoramento adstrito às decisões liminares. O feito fora desmembrado pelo Relator.</p>

²³ Menciona-se o recente julgamento final da ADPF 709, pelo Plenário Virtual do STF, em setembro de 2025. Trata-se de decisão que não será objeto de análise na pesquisa, por ser posterior à data estabelecida para seu recorte final.

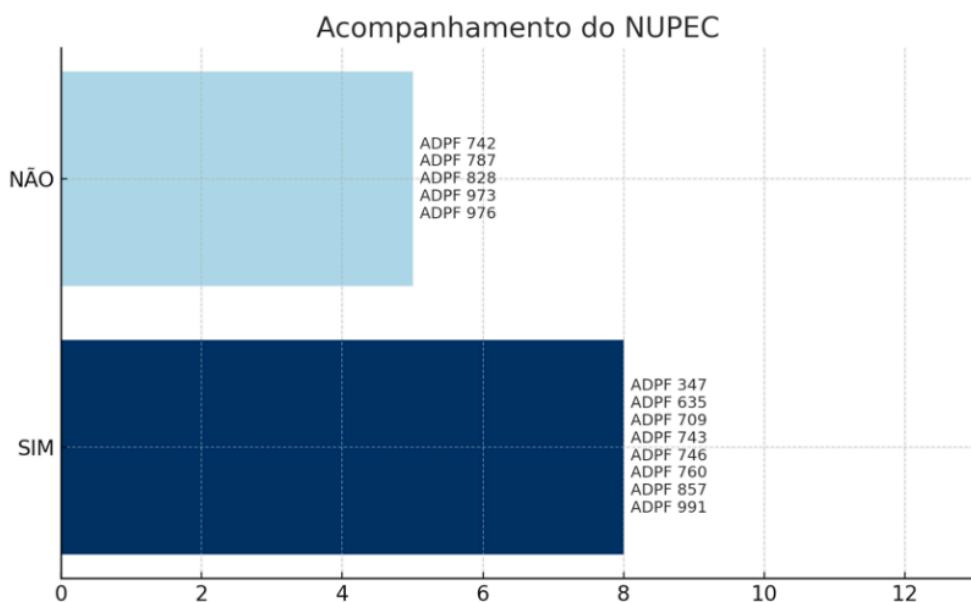
		<p>Observação: o Relator provocou as partes a se manifestarem acerca da eventual perda do objeto da demanda, diante da natureza do pedido e o lapso temporal transcorrido. Foram apresentadas manifestações no sentido da perda de objeto da demanda, ainda pendentes de decisão</p> <p>NUPEC: não acompanha.</p>
ADPF 743, 746 e 857	Min. André Mendonça x Redator Min Flávio Dino	<p>Autoria: Rede Sustentabilidade e Outros</p> <p>Objeto: ECI na gestão ambiental brasileira, bem como a adoção de providências para proteção dos biomas Pantanal e Amazônia (ADPF 743); benefício da fauna local e das populações tradicionais das respectivas regiões (ADPF 746); prevenção a incêndios no bioma do Pantanal (ADPF 857)</p> <p>Relevância: biomas Pantanal e Amazônia</p> <p>Pedidos cautelares: deferidas medidas cautelares, posteriormente referendadas pelo Plenário</p> <p>Plano de ação: apresentados os seguintes planos: “Plano de Recuperação da Capacidade Operacional do Sistema Nacional” (PREVFOGO); “Plano de Ação Emergencial de Prevenção e Enfrentamento aos Incêndios Florestais na Amazônia Legal e no Pantanal”; “Plano de Aprimoramento e Integração de Gestão Territorial”; “Plano de Ação Integrado para Enfrentamento aos Incêndios Florestais”; e “Plano de Execução dos Objetivos Prioritários do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal” (PPCDAm) – 2024 a 2027. Os planos não foram homologados até a data de corte da pesquisa</p> <p>Monitoramento: monitoramento adstrito às decisões liminares.</p> <p>NUPEC: acompanha.</p>
ADPF 760	Min. Cármem Lúcia x Redator Min. André Mendonça	<p>Autoria: Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Outros</p> <p>Objeto: combate ao desmatamento no bioma da Amazônia</p> <p>Relevância: desmatamento no bioma da Amazônia</p> <p>Pedidos cautelares: determinada medida cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário</p> <p>Plano de ação: apresentados o “Plano de Execução dos Objetivos Prioritários do PPCDAm” e o “Plano de Fortalecimento Institucional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)”. Houve sua homologação parcial</p> <p>Monitoramento: desde as medidas deferidas cautelarmente, seguido da fase de monitoramento propriamente dita.</p> <p>NUPEC: acompanha.</p>
ADPF 787	Min. Gilmar Mendes	<p>Autoria: Partido dos Trabalhadores (PT) e Outros.</p> <p>Objeto: atos do Ministério da Saúde (MS) relacionados à atenção primária destinada a pessoas transexuais e travestis.</p> <p>Relevância: atenção primária de pessoas transexuais e</p>

		<p>travestis.</p> <p>Pedidos cautelares: deferida medida cautelar, posteriormente confirmada pelo Plenário da Corte</p> <p>Plano de ação: não houve a determinação específica para criação de <i>plano de ação</i>.</p> <p>Monitoramento: monitoramento adstrito às decisões liminares.</p> <p>NUPEC: não acompanha.</p>
ADPF 828	Min. Luís Roberto Barroso	<p>Autoria: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Outros</p> <p>Objeto: possibilidade de suspensão de despejos, desocupações e reintegrações de posse durante o período da pandemia pela Covid-19</p> <p>Relevância: pandemia pela Covid-19</p> <p>Pedidos cautelares: deferidas diversas tutelas de caráter incidental, posteriormente referendadas pelo Plenário da Corte.</p> <p>Plano de ação: não foi apresentado <i>plano de ação</i></p> <p>Monitoramento: monitoramento adstrito às decisões liminares.</p> <p>NUPEC: não acompanha.</p>
ADPF 973	Min. Luiz Fux	<p>Autoria: Partido dos Trabalhadores (PT) e Outros</p> <p>Objeto: violência institucional, à saúde e à redistribuição de renda da população negra</p> <p>Relevância: tutela de direitos da população negra</p> <p>Pedidos cautelares: não foram deferidas medidas cautelares nem proferida decisão de mérito na referida demanda até a data de corte da pesquisa</p> <p>Plano de ação: não fora apresentado até a data de corte da pesquisa</p> <p>Monitoramento: não iniciado até a data de corte da pesquisa</p> <p>NUPEC: não acompanha.</p>
ADPF 976	Min. Alexandre de Moraes	<p>Autoria: Rede Sustentabilidade e Outros</p> <p>Objeto: situação da população em situação de rua no País</p> <p>Relevância: população em situação de rua no País</p> <p>Pedidos cautelares: deferimento de extensa medida cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário do STF</p> <p>Plano de ação: apresentado “Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para População em Situação de Rua”, ainda não homologado.</p> <p>Monitoramento: monitoramento adstrito às decisões liminares.</p> <p>NUPEC: não acompanha.</p>
ADPF 991	Min. Edson Fachin	<p>Autoria: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Outros</p> <p>Objeto: da proteção dos “Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato” durante o período da pandemia pela Covid-19</p> <p>Relevância: proteção dos “Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato”</p> <p>Pedidos cautelares: deferida medida cautelar,</p>

		<p>posteriormente referendada</p> <p>Plano de ação: apresentado <i>plano de ação</i>, homologado parcialmente</p> <p>Monitoramento: monitoramento refere-se tanto às decisões cautelares quanto à implementação da parte já homologada</p> <p>NUPEC: acompanha.</p>
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 1 - Participação do NUPEC



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que 8 ações das 13 analisadas na pesquisa foram acompanhadas pelo NUPEC. Resta saber se tal acompanhamento reverberou na forma de condução das demandas, o que será melhor avaliado no capítulo seguinte. Após este breve panorama, acerca do objeto das demandas e de seu respectivo estágio de tramitação, passa-se à exposição dos dados coletados.

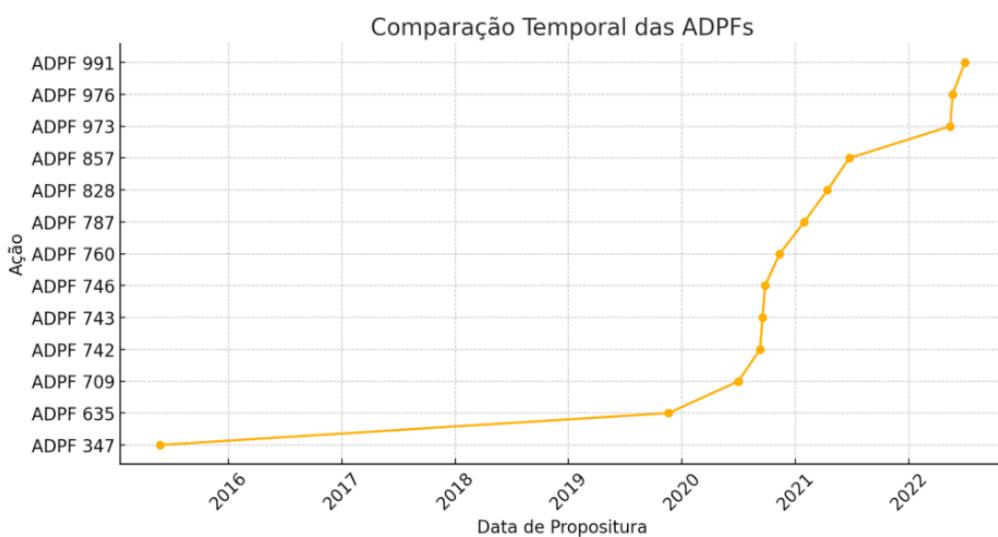
2.2.1 Primeiro eixo temático: dados gerais sobre as ações

Consoante já explanado, o primeiro eixo temático destina-se à coleta de dados gerais comparativos sobre tais ações. Com esse intuito, os dados serão apresentados na sequência, conforme as seguintes categorias: lapso temporal, autoria, objeto temático e relatoria.

Em termos temporais, a discussão, em torno dos processos estruturais no

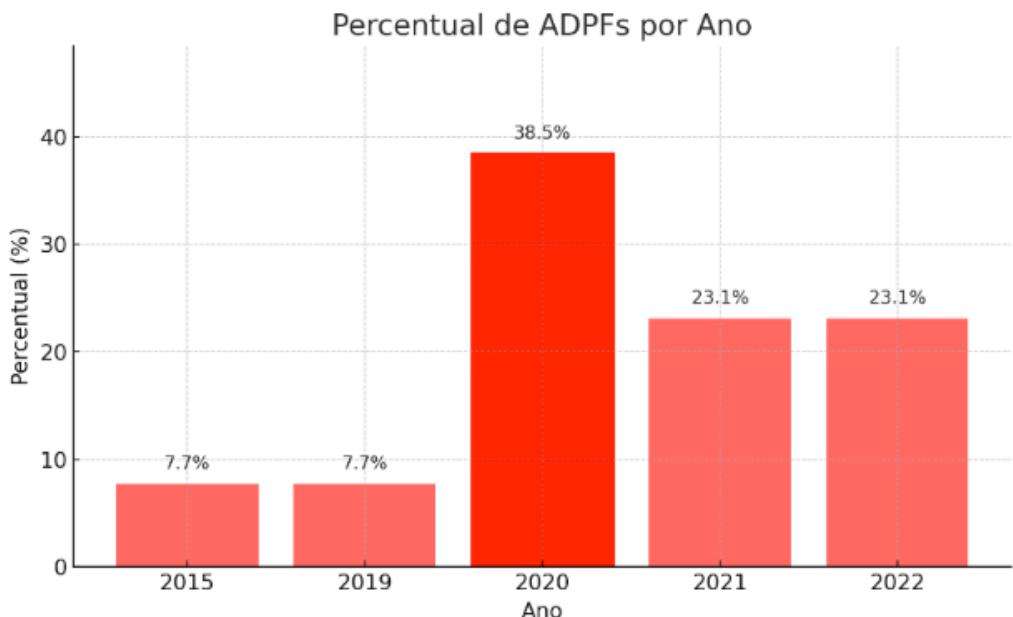
País, teve azo após 2015 com a interposição da ADPF 347, conforme já explanado (Brasil, 2015). Tratou-se, portanto, de um verdadeiro marco temporal para o debate. Nos anos subsequentes, o debate acadêmico sobre o tema se intensificou, sendo que, em 2019, foi proposta a segunda ADPF com caráter estrutural, qual seja, a ADPF 635. Entre 2020 e 2022, a necessidade de respostas por intermédio dos processos estrutural se acentuou. Observe-se, graficamente, a distribuição temporal dessas ações:

Gráfico 2 - Linha Temporal de Propositura



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que a apresentação das ações objeto da pesquisa concentrou-se, predominantemente, entre os anos de 2020 e 2022. Não foram propostas ADPFs relevantes para os fins da pesquisa, nos anos de 2024 e 2025.

Gráfico 3 - Percentual Temporal de Interposição

Fonte: Elaboração própria.

Apresentados os dados referentes ao marco temporal de início das demandas, resta saber quais os responsáveis por sua interposição. A seguir, apresenta-se o detalhamento dos autores por ADPF:

Tabela 6 - Autoria das Ações

Ação	Autores
ADPF 347	Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
ADPF 635	Partido Socialista Brasileiro – PSB
ADPF 709	Partido Socialista Brasileiro – PSB Articulações dos Povos Indígenas – APIB Partido Socialismo e Liberdade – PSOL Partido Comunista do Brasil – PCdoB Rede Sustentabilidade – REDE Partido dos Trabalhadores – PT Partido Democrático Trabalhista – PDT Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST
ADPF 742	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ Partido Socialista Brasileiro – PSB Partido Socialismo e Liberdade – PSOL Partido Comunista do Brasil – PCdoB Rede Sustentabilidade – REDE Partido dos Trabalhadores – PT
ADPF 743	Rede Sustentabilidade – REDE
ADPF 746	Partido dos Trabalhadores – PT

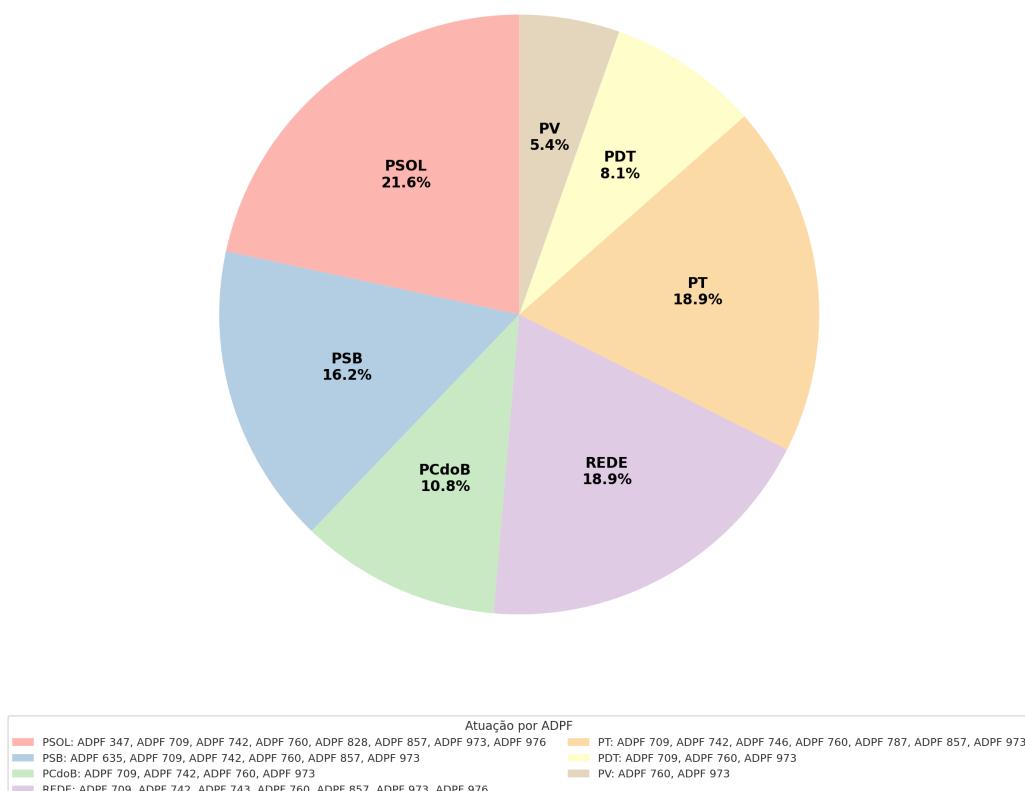
ADPF 760	Partido Socialista Brasileiro – PSB Partido Comunista do Brasil – PcdB Rede Sustentabilidade – REDE Partido Democrático Trabalhista – PDT Partido Verde – PV Partido dos Trabalhadores – PT Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
ADPF 787	Partido dos Trabalhadores – PT
ADPF 828	Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
ADPF 857	Partido Socialista Brasileiro – PSB Rede Sustentabilidade – REDE Partido dos Trabalhadores – PT Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
ADPF 973	Partido dos Trabalhadores – PT Partido Socialismo e Liberdade – PSOL Partido Socialista Brasileiro – PSB Rede Sustentabilidade – REDE Partido Comunista do Brasil – PcdB Partido Verde – PV Partido Democrático Trabalhista – PDT
ADPF 976	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST Rede Sustentabilidade – REDE Partido Socialismo e Liberdade – PSOL
ADPF 991	Articulações dos Povos Indígenas – APIB

Fonte: Elaboração própria.

Conforme os dados apresentados, é notória a maior intensidade de participação dos partidos políticos na provocação do STF sobre a temática. Isso porque, 85,7% das ADPFs analisadas foram ajuizadas por algum partido político, seja de forma isolada, seja em coautoria com outros partidos ou demais legitimados. Paralelamente, apenas 14,3% das ações foram propostas por outros legitimados, a saber: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a CONAQ e a APIB.

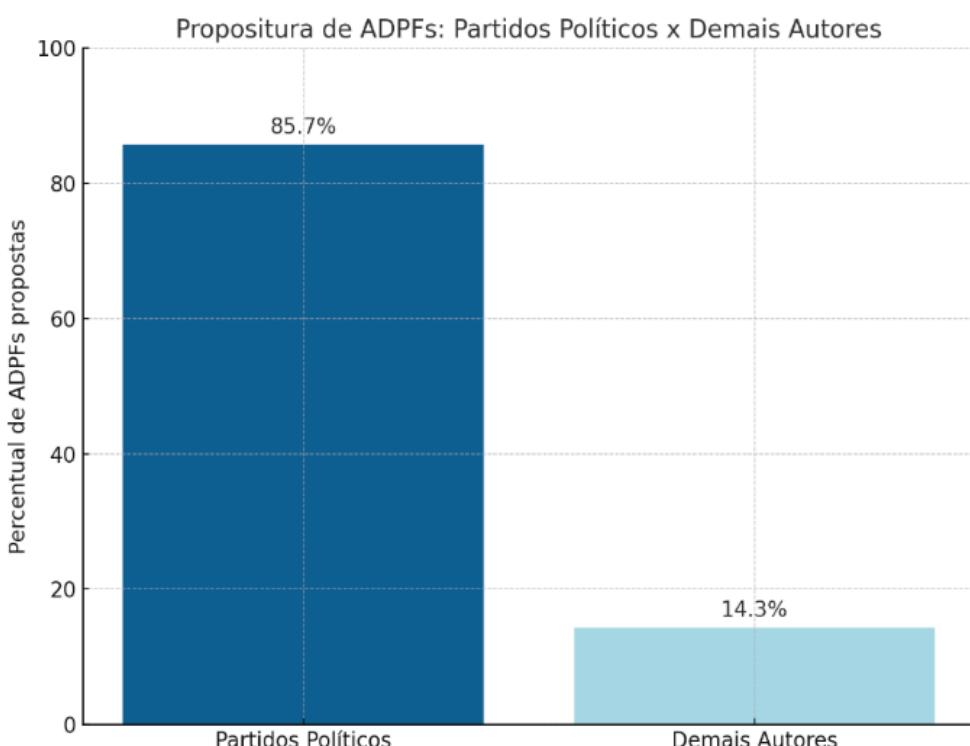
Gráfico 4 – Partidos Políticos Mais Atuantes

Partidos Políticos mais atuantes em ADPFs estruturais



Fonte: Elaboração própria.

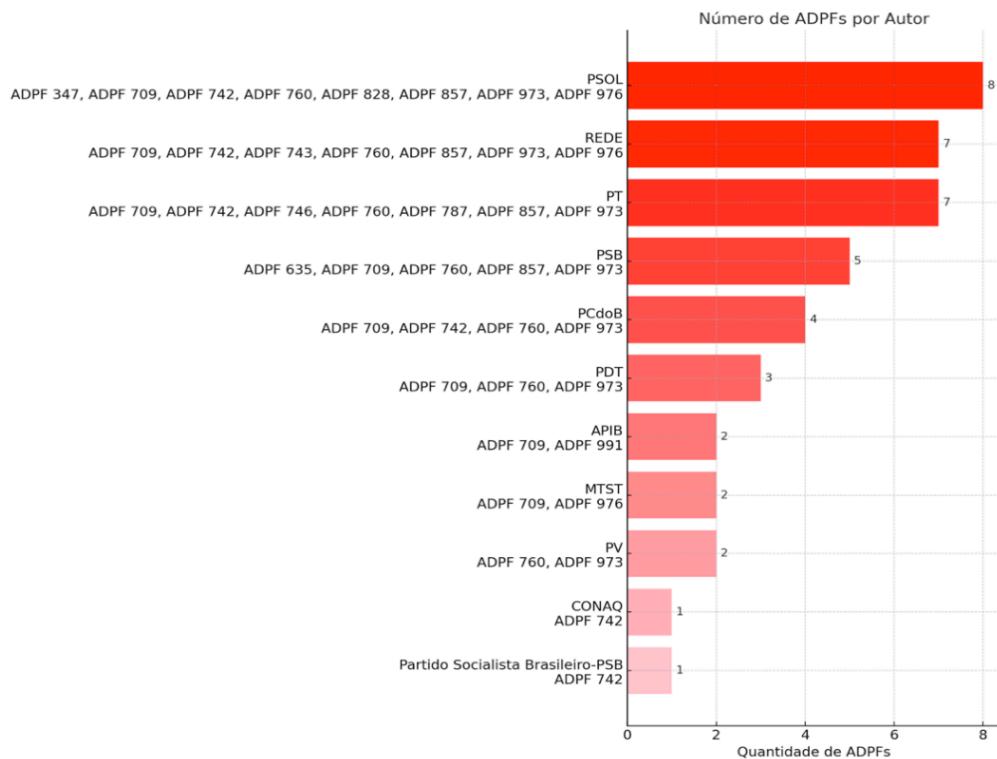
Gráfico 5 - Predominância na Autoria



Fonte: Elaboração própria.

Dentre tais partidos, alguns apresentam centralidade na recorrência de interposição de demandas estruturais. Destaca-se, nesse ponto, a atuação do PSOL, com a apresentação de oito demandas. Os partidos REDE e PT também se destacaram com propositura de sete demandas, cada um. O PSB, por sua vez, apresentou 5 das 13 ações analisadas. O PCdoB propôs quatro demandas. Conforme já mencionado, a atuação dos demais legitimados mostrou-se pontual, não apenas em termos de quantidade de representantes, mas também quanto à recorrência: a APIB foi coautora em duas ADPFs, enquanto o MST e a CONAQ figuraram como proponentes em apenas uma demanda cada.

Gráfico 6 - Recorrência de Autoria

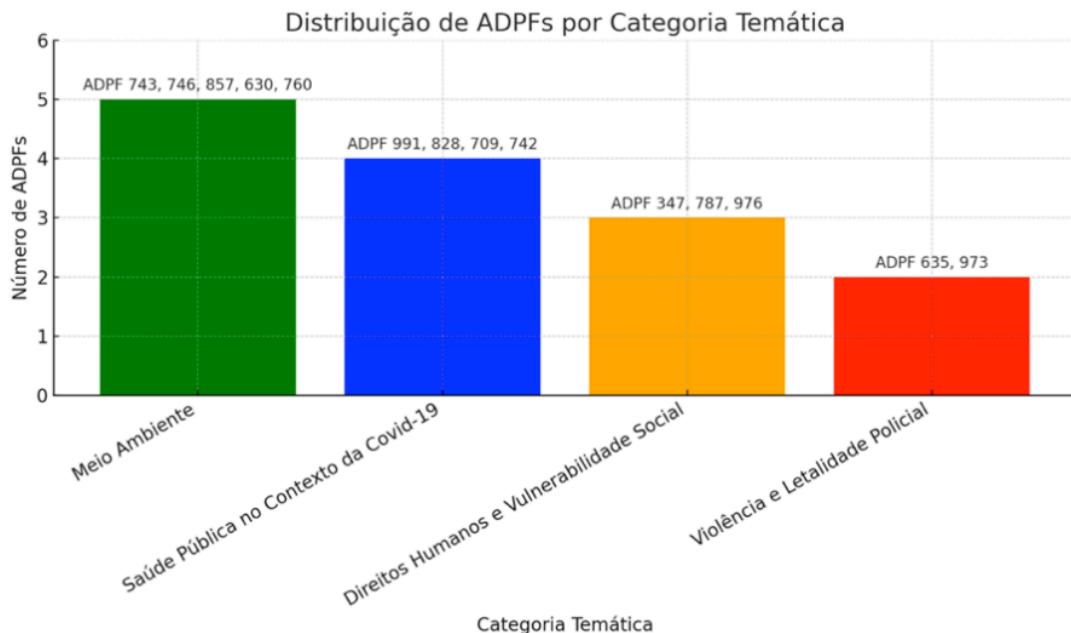


Fonte: Elaboração própria.

Observadas a data de propositura das ações e a identificação de seus autores e coautores, torna-se necessário indagar, de forma sucinta, acerca do objeto dos processos estruturais em estudo. Nota-se, de plano, a ampla abrangência temática das ações. Rememore-se que as demandas foram categorizadas em 4 (quatro) grandes grupos, com intuito de conferir maior clareza à exposição dos dados coletados. Cite-se: “Meio Ambiente”, “Saúde Pública no Contexto da Covid-19”, “Direitos Humanos e questões atinentes à Vulnerabilidade Social” e “Violência e

Segurança Pública". Observe-se a composição do gráfico:

Gráfico 7 - Categorias Temáticas



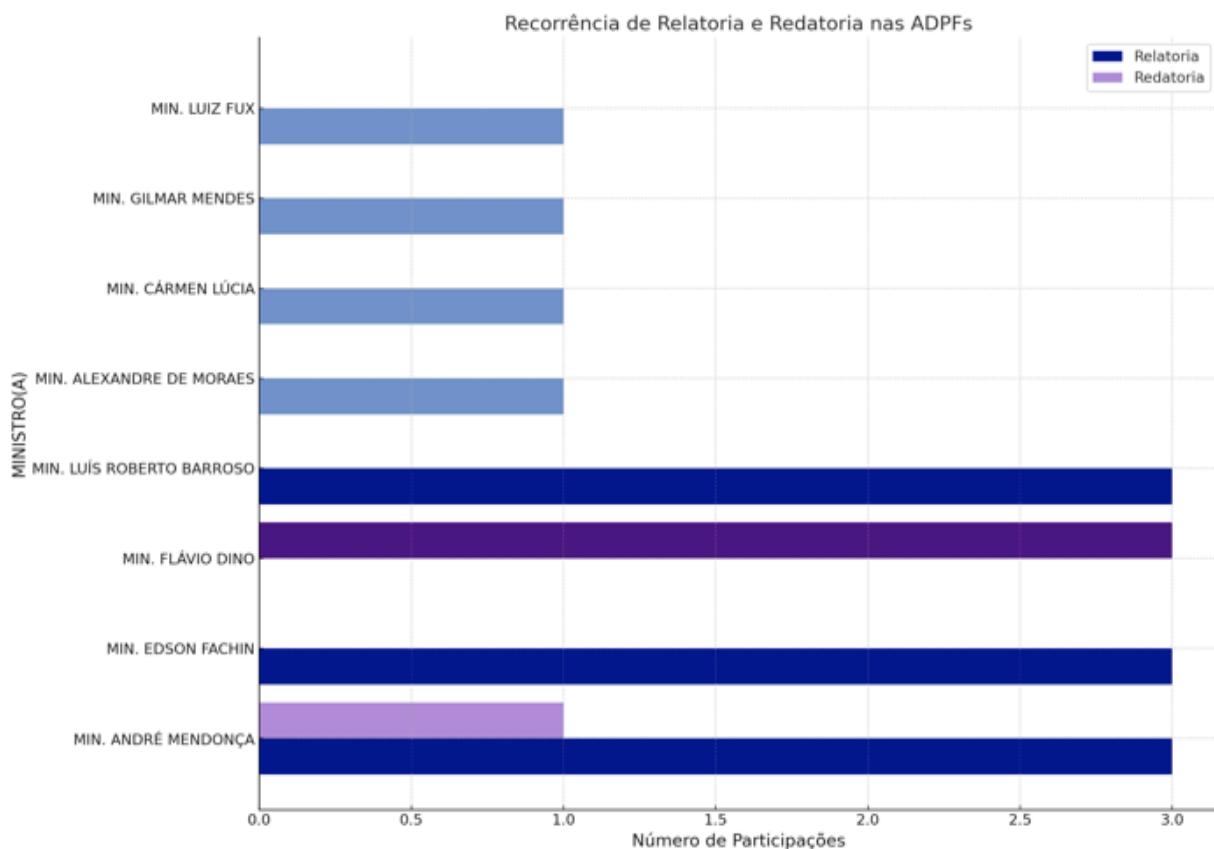
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7 - Objeto das Ações

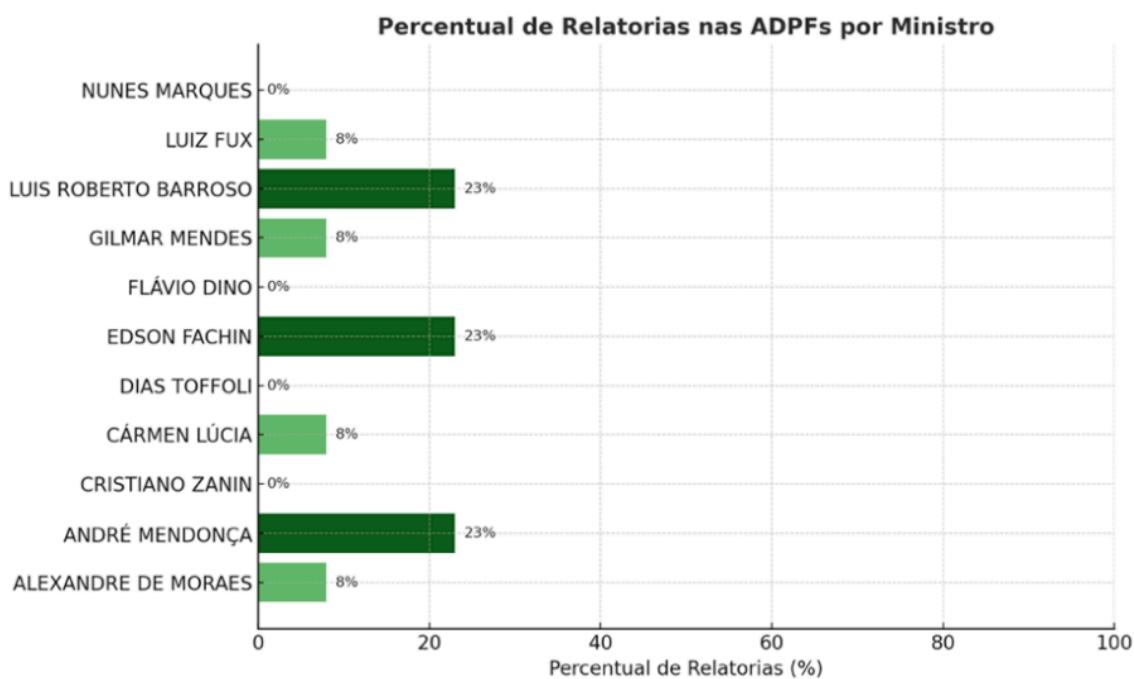
Ação	Tema geral
ADPF 347	Sistema carcerário brasileiro
ADPF 635	Letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro
ADPF 709	Enfrentamento da Covid-19 para os povos indígenas brasileiros
ADPF 742	Combate à Pandemia de Covid-19 nas Comunidades Quilombolas
ADPF 743	Proteção dos Biomas da Amazônia e Pantanal
ADPF 746	Proteção dos Biomas da Amazônia e Pantanal
ADPF 760	Combate ao Desmatamento na Amazônia
ADPF 787	Saúde das pessoas transexuais e travestis
ADPF 828	Desocupação durante a pandemia da Covid-19
ADPF 857	Prevenção de Incêndios no Bioma do Pantanal
ADPF 973	Enfrentamento ao racismo institucional e à política de morte à população negra
ADPF 976	Condições das Pessoas em Situação de Rua
ADPF 991	Proteção dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato

Fonte: Elaboração própria.

Observadas as características identificadores das demandas, resta perquirir acerca da Relatoria dos feitos. Note-se:

Gráfico 8 - Recorrência das Relatorias

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 9 - Percentual de Relatoria por Ministro

Fonte: Elaboração própria.

Após a distribuição das ações em comento, verificou-se a prevalência de relatoria entre os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e André Mendonça, cada um com três ações em tramitação. Relatam cada um apenas uma ADPF estrutural os Ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes e a Ministra Cármem Lúcia. Embora o Ministro Flávio Dino não conste como relator nas ações analisadas, atuou como redator para acórdão em três delas. Por sua vez, não se observou relatoria de nenhuma das demandas estruturais, objeto de análise, pelos Ministros Cristiano Zanin, Dias Toffoli e Nunes Marques.

Observadas as questões iniciais, atinentes à identidade básica das ADPFs em estudo, passa-se à descrição dos dados coletados no segundo bloco temático.

2.2.2 Segundo eixo temático: pedidos

Comparados e relatados os aspectos identitários das ADPFs, torna-se necessária a compreensão subsequente dos pedidos realizados em cada demanda. Tais pleitos dividem-se, primordialmente, em pedidos de natureza liminar – sejam medidas cautelares fundadas na urgência ou na evidência – e em pedidos de mérito.

Impõe-se, assim, a identificação acerca de sua aptidão, desde logo, para impulsionar medidas compatíveis com as características estruturais das demandas. Conforme já explanado, esses dados possibilitarão, no curso do capítulo terceiro, a discussão sobre a observância, ou não, por parte do STF, do princípio da adstricção.

Para facilitar a compreensão do leitor, esquematizou-se a apresentação da seguinte forma: inicialmente, serão descritos os pedidos liminares constantes das ADPFs estudadas, organizando-os conforme os blocos temáticos das ações, já exposto no item anterior. Em seguida, serão apresentados os pedidos atinentes ao mérito das ações. Observa-se que em todas as demandas analisadas foram formulados pedidos de caráter liminar.

Na divisão temática correspondente aos direitos humanos e das vulnerabilidades sociais, incluem-se as ADPFs 347, 787 e 976. A ADPF 347 chama atenção em razão dos pedidos expressos de medidas voltadas ao esvaziamento do sistema carcerário, bem como pela menção, desde logo, do ECI, além do requerimento de liberação de verbas orçamentárias para viabilizar a melhoria das condições do sistema prisional. Solicitou-se, em síntese, as seguintes determinações (Brasil, 2015):

Quadro 1 - Pedidos Liminares na ADPF 347

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Motivação pelos juízes e tribunais quanto as razões de eventual não aplicação das medidas cautelares alternativas à prisão.
2	Realização de audiências de custódia em até 24 horas da prisão (medida a ser implementada em no máximo 90 dias).
3	Consideração acerca da situação do sistema prisional quando da aplicação da pena e no âmbito da execução penal.
4	Reconhecimento da necessidade de aplicação de penas de alternativas, quando possível.
5	Abrandamento de requisitos para benefícios na execução penal, quando possível.
6	Poder-dever de detração do tempo de pena, quando cumprido em condições mais severas.
7	Coordenação de mutirões carcerários pelo CNJ, com intuito de revisão de processos de execução penal.
8	Descontingenciamento de verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e vedação de novos contingenciamentos, até a superação do ECI.

Fonte: Elaboração própria.

Houve, na referida ação (Brasil, 2015), aditamento do pedido inicial, acolhido pelo Relator, postulando-se, em síntese, o seguinte:

Quadro 2 - Aditamento na ADPF 347

Pedidos do Aditamento (síntese):	
1	Liminarmente pela liberdade condicional de maiores de sessenta anos.
2	Regime domiciliar para pessoas com saúde debilitada (como soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de doenças graves), gestantes e lactantes, presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça.
3	Substituição de prisões provisórias por medidas alternativas.
4	Progressão de pena para quem tenha atendido ao critério temporal, mas aguarde exame criminológico, progressão antecipada para presos submetidos ao regime semiaberto.
5	Questionou-se a constitucionalidade dos artigos 1,2,3, da Medida Provisória nº 755, de 10 de dezembro de 2016 ²⁴ , diante da possibilidade de utilização de recursos do FUNPEN para finalidades alheias ao sistema prisional.

Fonte: Elaboração própria.

²⁴ Eis o teor dos dispositivos impugnados: Art. 1º. A Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 3º. [...] XVII - políticas de redução da criminalidade; e XVIII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária. Art. 2º. A Lei no 11.345, de 14 de setembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 2º. O total dos recursos arrecadados com a realização do concurso de que trata o art. 1º terá exclusivamente a seguinte destinação: [...] V - 2,1% (dois inteiros e um décimo por cento), para o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, instituído pela Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994; [...] VIII - 1% (um por cento), para o orçamento da seguridade social; e IX - 0,9 (nove décimos por cento) para o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, instituído pela Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Art. 3º. O superávit financeiro das fontes de recursos concernentes ao Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, decorrentes de vinculação legal existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2016, poderá ser destinado, até o limite de trinta por cento de seu total, ao Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

Já na ADPF 787 requereu-se, em sede cautelar, adoção de providências imediatas para garantir a assistência básica de saúde a pessoas transexuais e travestis. Ainda, pleiteou-se o acesso às especialidades médicas e a inclusão do nome dos genitores nas Declarações de Nascido Vivo (DNVs), conforme sua identidade de gênero (Brasil, 2021a). Na ADPF 976, por sua vez, buscou-se, desde logo, o estabelecimento de diversas medidas com objetivo de tutelar os direitos da população em situação de rua (Brasil, 2022b). Cite-se:

Quadro 3 - Pedidos Liminares na ADPF 976

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Plano para zerar carência de abrigos permanentes.
2	Comitê e Comissões de enfrentamento da situação emergencial, em nível federal, estadual e municipal, com participação social.
3	Diagnóstico detalhado.
4	Disponibilização de alerta meteorológicos.
5	Vagas na rede hoteleira se necessário.
6	Destinação de espaços públicos.
7	Respeito aos núcleos familiares, segurança patrimonial e pessoal nos abrigos.
8	Apoio de vigilância sanitária para abrigo de animais.
9	Disponibilização de itens de higiene.
10	Disponibilização dos recursos humanos necessários.
11	Atuação emergencial da Defesa Civil.
12	Atendimento médico.
13	Liberação de recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas.
14	Programas de educação e profissionalização.
15	Incentivos para contratação.
16	Internação e tratamento se necessários.
17	Cadastramento no Programa Auxílio Brasil.
18	Dispensa de licitação para execução das ações.
19	Proibição do recolhimento forçado de bens e remoção compulsória.
20	Incentivos fiscais para doações.
21	Destinação de sobras orçamentárias.
Em relação as ações de zeladoria urbana:	
22	Definição de limites e procedimentos.
23	Informação sobre destino dos bens apreendidos e formas de recuperá-los.
24	Disponibilização de bagageiros para armazenamento.
25	Presença de agentes de serviço social e saúde.

Fonte: Elaboração própria.

Nas ações que tratam de temas correlatos à saúde pública no contexto da pandemia pela Covid-19 – ADPFs 991, 828, 709 e 742 – também foram requeridas medidas de caráter liminar. No âmbito da ADPF 709, os autores pugnaram pela instalação emergencial de barreiras sanitárias para proteção de terras indígenas, onde se localizem povos isolados e de recente contato. Há, também, menção

expressa à necessidade de elaboração de Plano de Enfrentamento da Covid-19 voltado aos povos indígenas e de previsão de monitoramento com auxílio técnico da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e participação de representantes indígenas. Observa-se, em síntese, a formulação supracitada (Brasil, 2020b):

Quadro 4 - Pedidos Liminares na ADPF 709

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Instalação de Sala de Situação, de forma a subsidiar a tomada de decisões de gestores e das equipes locais, com participação do Ministério Públco Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU) e representantes indígenas.
2	Retirada de invasores das Terras Indígenas “Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá”.
3	Prestação de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) a todos os indígenas, inclusive os que não habitem definitivamente em áreas demarcadas ou em aldeias.

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, dos pedidos liminares formulados na ADPF 742, verifica-se o requerimento de elaboração de um Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia pela Covid-19, desta vez no âmbito das comunidades quilombolas. No referido pleito, foram elencadas as medidas mínimas a serem contempladas no Plano, tais como: fornecimento de materiais de higiene e desinfecção, garantia de segurança alimentar e nutricional, logística de atendimento, testagem regular, protocolos de isolamento social comunitário, dentre outros (Brasil, 2020c).

Requereu-se a criação de um grupo de trabalho interdisciplinar, participativo e paritário, com finalidade de debater, aprovar, monitorar e implementar o referido Plano. Foi também requerido: o restabelecimento do conteúdo de plataformas de acesso à informação voltadas à população quilombola; suspensão de demandas judiciais relacionadas a territórios quilombolas; e a notificação compulsória, por parte da União, dos casos de Covid-19 nessas comunidades. Em aditamento à petição inicial, acolhido pelo Relator, os autores pleitearam, ainda, a inclusão das comunidades quilombolas como grupo prioritário no acesso à vacinação (Brasil, 2020c).

Com o objetivo de regularizar a proteção das terras indígenas com presença de povos isolados ou de recente contato, pugnou-se, na ADPF 991, pela elaboração de plano de ação, que contemplasse cronograma de estudos, qualificação registral e ações de proteção. Requereu-se, também, a definição de cronograma específico para a identificação e delimitação (Pirititi, Piripkura, Tanaru), além da demarcação de

Terra Indígena Kawahiva do Rio Pardo. Consta do requerimento a determinação de aporte financeiro necessário à execução do referido Plano, a expedição de Portaria de Restrição de Uso para áreas com indícios da presença de povos indígenas isolados, e a elaboração de plano específico de proteção para tais áreas. Pugnou-se, adicionalmente, pelo sigilo das informações sensíveis relativas a esses povos e a aplicação de multa para o caso de descumprimento das medidas (Brasil, 2022c).

Já na ADPF 828 pediu-se a criação de Planos Emergenciais de Moradia Popular. Requereu-se, também, a elaboração de políticas públicas permanentes de moradia popular, igualmente com participação social. Ainda, pleiteou-se as seguintes medidas (Brasil, 2021b):

Quadro 5 - Pedidos Liminares na ADPF 828

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Suspensão de medidas administrativas ou processos judiciais que determinem desocupações e despejos.
2	Interrupção de remoções.
3	Levantamento das famílias afeadas.
4	Multa diária por descumprimento.
5	Execução do PPCDAm, com cronograma de cumprimento, metas e indicadores para garantir tal implemento e garantia de que eventuais alterações sejam realizadas com rigor técnico.
6	Apresentação de relatórios periódicos, de forma integrada com o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA).
7	Criação de Comissão Emergencial de Monitoramento, Transparência, Participação e Deliberação, com composição paritária.
8	Plano de fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e adoção de medidas processuais que assegurem a democracia participativa.

Fonte: Elaboração própria.

Na ADPF 743, por sua vez, pediu-se a apresentação de um Plano de Combate aos Incêndios nos biomas do Pantanal e da Amazônia, de forma a contemplar medidas destinadas a controlar ou mitigar sua ocorrência. Foram pleiteadas, em síntese, as seguintes providências (Brasil, 2022a):

Quadro 6 - Pedidos Liminares na ADPF 743

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Sala de Situação, com objetivo de subsidiar a tomada de decisões administrativas e a elaboração de relatórios periódicos.
2	Plano para retomada e intensificação das ações de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, a ser elaborado pelo IBAMA, FUNAI, ICMBio e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).
3	Retomada imediata da criação e implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia.
4	Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento nos demais Biomas.
5	Plano de recuperação da capacidade operacional do PREVFOGO.
6	Plano para retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental.
7	Audiência pública com órgãos responsáveis pela gestão ambiental e representantes da sociedade civil, para que se explique os motivos da perda da capacidade fiscalizatória pelos órgãos públicos em tal seara.
8	Envio de força tarefa para auxiliar no combate ao alastramento de focos de incêndios, desmatamento e resgate de animais silvestres pelo Governo Federal.
9	Destinação de equipamentos de proteção e combate, cestas básicas, assistência de saúde e habitacional.
10	Suspensão de autorizações de desmatamento e publicidade na concessão de eventuais autorizações excepcionais.
11	Transparência acerca da execução em relação a atividades de preservação ambiental, nos anos de 2019 a 2020.

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à ADPF 746, cujo trâmite ocorreu em conjunto com a supracitada ADPF 743 e a ADPF 857, requereu-se a elaboração de estudos específicos acerca dos impactos gerados pelas queimadas nos Biomas do Pantanal e Amazônia. Ainda, buscou-se a confecção de um projeto de saúde pública, em articulação com estados e municípios, para enfrentamento desses impactos, bem como a criação de um projeto de atenção médico-veterinária voltado aos animais silvestres afetados (Brasil, 2020e).

Requeriu-se a criação de uma comissão interdisciplinar com a função de observatório, incumbida da apresentação de relatórios periódicos acerca do cumprimento de medidas eventualmente deferidas. Nota-se a existência de similaridade com outros pedidos liminares, especialmente no que se refere à reestruturação da capacidade operacional do PREVFOGO, à implementação do PCCDAm e à criação de planos análogos para os demais biomas, além da exigência de transparência orçamentária, conforme já destacado (Brasil, 2020e). A ADPF 857 também se requereu a elaboração de um Plano de Prevenção de Incêndios, com previsão de sua revisão e fiscalização pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Pleiteou-se, ademais, a

concentração das informações pertinentes em sistema único de dados, de acesso público. Por fim, buscou-se a elaboração de Planos de Prevenção pelos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, também voltados à prevenção de incêndios, com ênfase na fiscalização e no monitoramento ambiental (Brasil, 2021b).

Em relação às demandas que tratam de temas relacionados à violência e à segurança pública – ADPFs 635 e 973 –, verifica-se que, na ADPF 635, buscou-se, desde logo, a elaboração de plano de ação. No intuito de reduzir a letalidade policial, pugnou-se pela definição de medidas objetivas, cronograma de execução e previsão orçamentária para sua implementação, bem como pela garantia de manifestações da sociedade civil e de órgãos correlatos ao tema da demanda (Brasil, 2015). Vindicou-se também:

Quadro 7 - Pedidos Liminares na ADPF 635

Pedidos Liminares (síntese):	
1	Audiência pública e a necessidade posterior homologação pelo STF, ou a possibilidade de imposição de medidas complementares.
2	Monitoração da implementação do Plano em questão “em processo público e colaborativo”.
3	Proibição do uso de helicópteros como plataformas de tiro.
4	Mandados de busca e apreensão com exigência de indicação precisa do local, motivo e objetivo nos mandados de busca e apreensão.
5	Diretrizes para buscas domiciliares, com proibição de entradas forçadas à noite e exigência de justificativas robustas para mandados sem ordem judicial, incluindo lavratura de auto circunstanciado.
6	Presença de ambulâncias e equipes de saúde durante operações policiais.
7	Preservação de vestígios de crimes pelas forças de segurança e saúde, vedando remoção de cadáveres e descarte indevido de provas.
8	Diretrizes para operações em áreas com escolas, creches e unidades de saúde, com garantia de excepcionalidade e comunicação prévia com autoridades educacionais e de saúde.
9	Suspensão do sigilo sobre protocolos de atuação policial, inclusive sobre o manual de operação de aeronaves.
10	Elaboração de relatórios detalhados sobre operações policiais, com identificação de responsáveis, armamentos utilizados, mortos, apreensões.
11	Implantação, no prazo de 180 dias, de GPS e câmeras com gravação em viaturas e fardas, com armazenamento digital seguro.
12	Obrigação de documentação fotográfica de provas periciais, laudos e necropsias, com armazenamento eletrônico.
13	Instauração de procedimentos autônomos pelo MP/RJ em casos de mortes e violações cometidas por agentes de segurança.
14	Escuta e participação de vítimas e familiares nas investigações conduzidas pelo MP/RJ e pelas polícias.
15	Priorização das investigações de mortes e abusos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.
16	Designação de promotor de plantão pelo para o controle externo das polícias, com

	divulgação pública da informação.
17	Proibição de declarações públicas de autoridades estaduais que incentivem a letalidade policial e exclusão de indicadores de redução de homicídios das gratificações por desempenho.

Fonte: Elaboração própria.

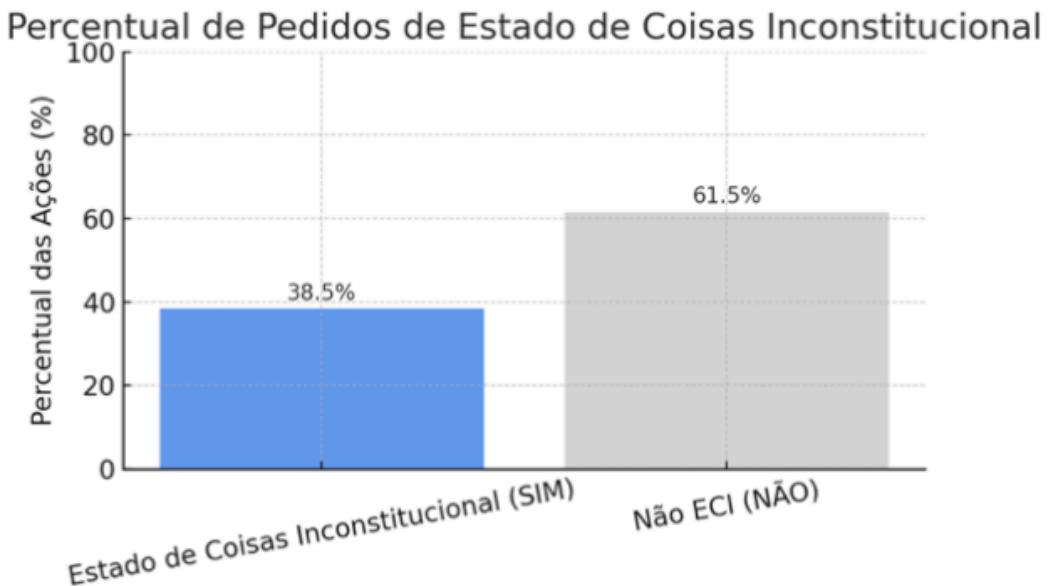
Já na ADPF 973, buscou-se a elaboração de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra. Ainda, buscou-se a inclusão de ações específicas nos planos de segurança pública (Brasil, 2022a). Pugnou-se, ainda, pelas seguintes providências:

Quadro 8 - Pedidos Liminares na ADPF 973

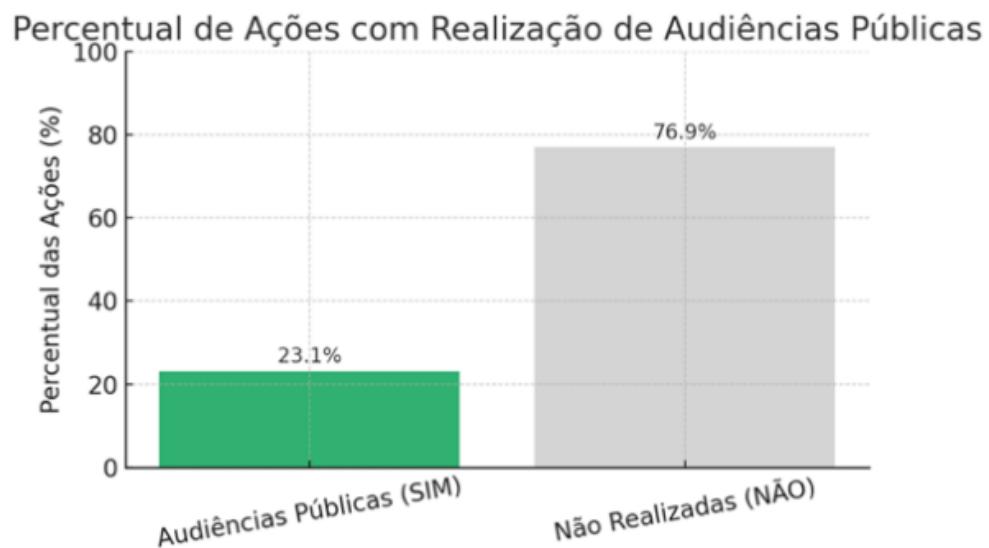
	Pedidos Liminares (síntese):
1	Estabelecimento de protocolos de combate ao racismo institucional como condição para adesão ou permanência no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).
2	Políticas públicas para garantia de exercício de direitos políticos pela população negra.
3	Inclusão de conteúdos em cursos de formação de servidores públicos.
4	Criação de centros de referência multidisciplinares.
5	Proteção aos espaços de religiões de matriz africana.
6	Plataforma para denúncias.
7	Ampliação do programa de Restaurante Popular.
8	Inclusão no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)

Fonte: Elaboração própria.

Delineado o cenário em relação aos pleitos de caráter cautelar, verifica-se que o reconhecimento do ECI foi requerido em 38,5% das ADPFs. O pedido de realização de audiências públicas, por seu turno, foi observado em 23,1% das ações. Por sua vez, em 38,5% das ações foi requerido o estabelecimento de *grupos de trabalho*, e, em 15,4%, a instalação de *sala de situação*. Observe-se em análise gráfica:

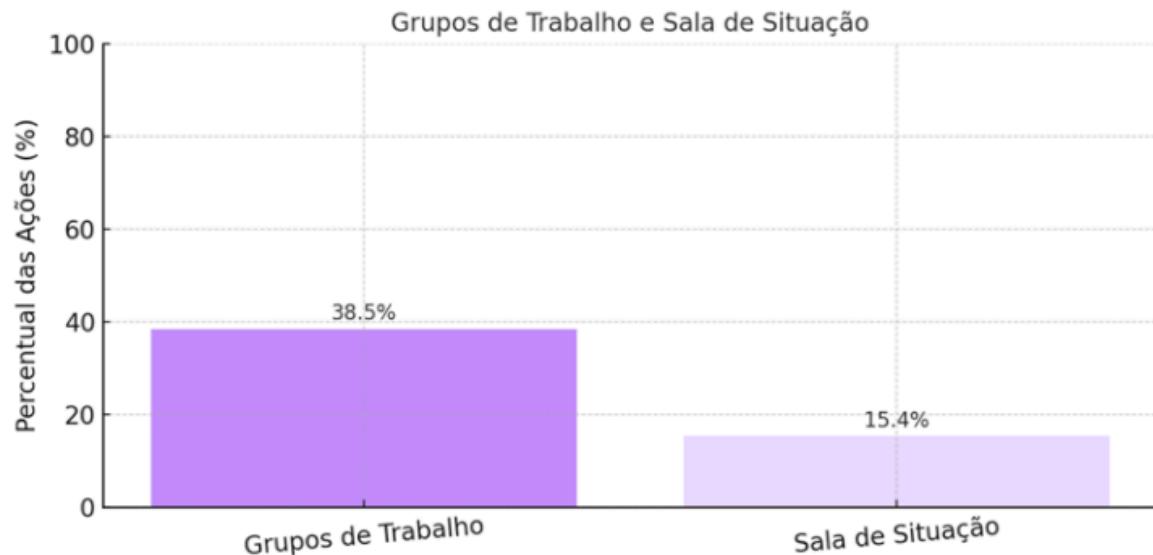
Gráfico 10 - Percentual de Pedidos de ECI

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11 - Percentual de Pedidos de Audiências Públicas

Fonte: Elaboração própria.

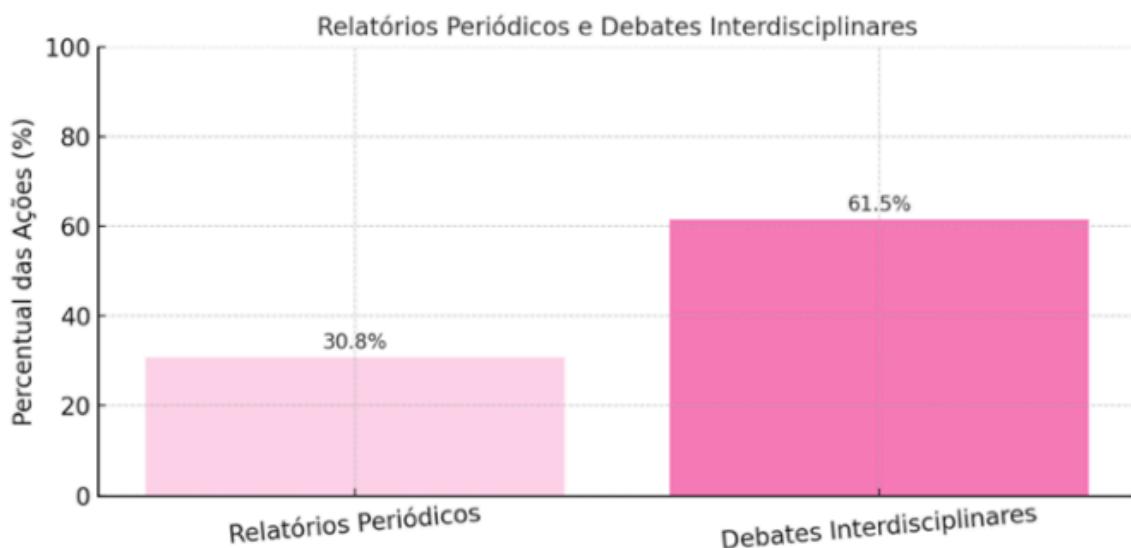
Gráfico 12 - Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Grupos de Trabalho e Sala de Situação



Fonte: Elaboração própria.

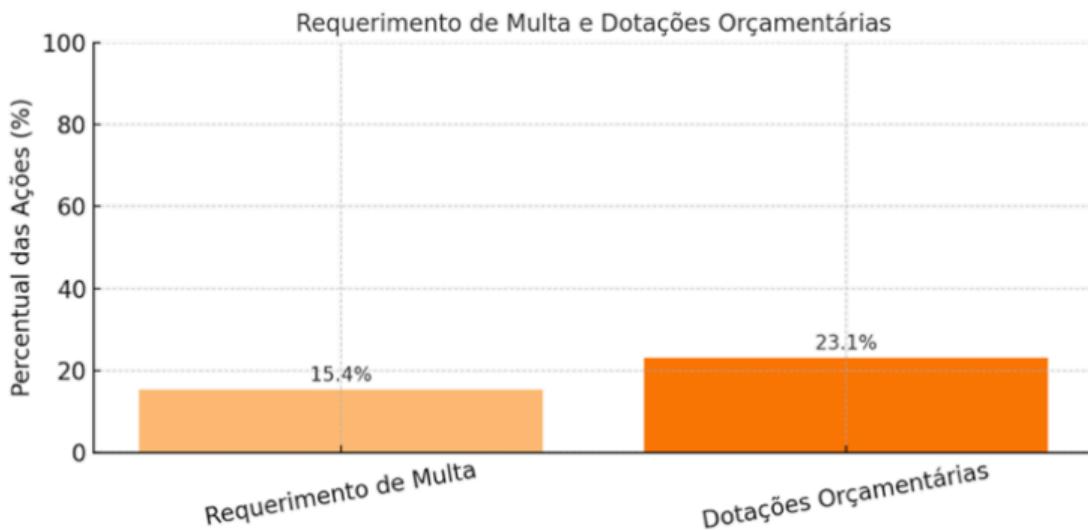
Registre-se que em 61,5% das ADPFs reconheceu-se, desde logo, a necessidade de realização de debates interdisciplinares, ao passo que, em apenas 30,8% das ações, se mencionou a elaboração de relatórios periódicos. A preocupação com a previsão de dotações orçamentárias foi manifestada em 23,1%. Já o requerimento de imposição de multa por descumprimento das medidas liminares ocorreu em apenas 15,4% dos feitos. Observe-se:

Gráfico 13 - Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Relatórios Periódicos e Menção a Necessidade de Debates Interdisciplinares



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14 - Percentual de Pedidos Liminares de Criação de Relatórios Periódicos e Menção a Necessidade de Debates Interdisciplinares



Fonte: Elaboração própria.

Os pedidos meritórios, em sua grande maioria, se limitaram a reproduzir os pleitos anteriormente apresentados. Na ADPF 635 acrescentou-se o requerimento de declaração de constitucionalidade do Decreto Estadual nº 27.795/2001, na parte que trata da vinculação de gratificações de agentes de segurança pública a indicadores de redução de homicídios (Brasil, 2019). No âmbito da ADPF 709, adicionou-se o pedido de que monitoramento do Plano, após sua homologação, fosse realizado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), com auxílio técnico da Fiocruz e participação de representantes indígenas (Brasil, 2020b). Já nas ADPFs 743, 973 e 976 incluiu-se o pleito de declaração do ECI (Brasil, 2020d; Brasil, 2020e; Brasil, 2021c). Por fim, na ADPF 991 requereu-se a criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Observatório Nacional do CNJ, com vistas ao acompanhamento contínuo da implementação das medidas (Brasil, 2022c). Apresentado tal panorama, passa-se à descrição da coleta de dados relativa ao terceiro eixo temático.

2.2.3 Terceiro eixo temático: determinações judiciais prévias à elaboração, apresentação e homologação do plano de ação

Este terceiro bloco temático visa a analisar a natureza das determinações judiciais e os parâmetros definidos para seu cumprimento, tais como prazos e

órgãos executores. Após análise dos votos condutores dos debates, pretende-se verificar a eventual existência de divergências entre os ministros. Por fim, no presente eixo, busca-se observar a existência, ou não, de fundamentações baseadas em evidências científicas por parte dos ministros do STF (Nascimento, 2021, p. 3). Para tanto, serão sintetizadas individualmente as principais determinações proferidas pela Corte previamente à elaboração do *plano de ação*, naquilo que for pertinente à pesquisa. Passa-se, então, à exposição.

No âmbito temático dos direitos humanos e vulnerabilidades, nota-se que, na ADPF 347, foi determinada a elaboração de um *plano nacional* com objetivo específico de controlar a situação de superlotação dos presídios. Assinalou-se, desde logo, a necessidade de definição de indicadores voltados ao monitoramento, avaliação e aferição da efetividade das medidas adotadas, além de alocação de recursos necessários e disponíveis para sua implementação.

Determinou-se a imediata liberação dos recursos do FUNPEN, bem como a adoção de medidas relacionadas à concessão imediata de liberdade condicional. Ainda, entendeu-se pelo estabelecimento de regime domiciliar; reavaliação da prisão provisória e progressão de regime para determinados grupos de condenados. Ordenou-se a realização de audiências de custódia no prazo máximo 24 horas após a prisão, com implementação prevista em até 90 dias (Brasil, 2015). De ofício, o STF determinou o envio de informações atualizadas sobre a situação prisional ao STF. Recomendou-se, também, que os Juízos da Execução considerassem o contexto de Pandemia pela Covid-19 na análise e deferimento dessas medidas.

Consoante já explanado, reconheceu-se, pela primeira e única vez o ECI. Ademais, houve a determinação de que os Estados elaborassem seus respetivos Planos de Ação no prazo de 6 (seis) meses após a homologação do *plano nacional*, de modo a refletir sua estrutura e metodologia. Destaca-se, também, a ordem de criação de grupos de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, com atuação semestral. Foram igualmente fixadas medidas de atuação vinculadas diretamente ao objeto da demanda, buscando-se suplantar a situação precária que constitui o núcleo da lide irradiada (Brasil, 2015).

Na ADPF 787, determinou-se a realização de ações específicas, como o agendamento de consultas e exames independentemente do registro biológico da pessoa. Também se ordenou a adaptação dos sistemas de saúde para garantir o acesso a tratamentos médicos com base, exclusivamente, na autodeclaração de

gênero. Além disso, determinou-se a modificação do *layout* da DNV, a fim de incluir a categoria “parturiente”, independente dos nomes dos genitores. Observa-se que não houve determinação de criação de Plano de Ação, tampouco comandos específicos relacionados à alocação de recursos orçamentários para a execução das medidas previstas (Brasil, 2021a).

Já na ADPF 976, determinou-se, de plano, a necessidade de observância, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). Ainda, buscou-se a criação de Plano de Ação e Monitoramento voltado à efetiva implementação dessa política, com ênfase na exigência de participação intersetorial. Foram fixados padrões detalhados a serem observados no referido Plano, abrangendo criação de programas públicos específicos, serviços de zeladorias urbana, abrigos e políticas de fomento para a saída das ruas, por meio de programas de emprego. Determinou-se a disponibilização imediata de itens necessários à mitigação da situação vivenciada por essa população, tais como barracas e produtos de higiene básica. Ressalte-se que o comando judicial determinou a implementação de medidas em todas as esferas federativas. Previu-se, ainda, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação, com base na delimitação por área geográfica, levantamento da quantidade e localização das vagas disponíveis em abrigos, bem como da capacidade de fornecimento de alimentação (Brasil, 2022b).

Nas demandas relacionadas à saúde pública no contexto da pandemia pela Covid-19 – ADPFs 991, 828, 709 e 742 – também foram deferidas medidas de caráter liminar. No âmbito da ADPF 709, estabeleceu-se a criação de Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 voltado aos Povos Indígenas. Firmou-se, de imediato, a necessidade de criação de barreiras sanitárias para impedir o ingresso de terceiros nos territórios protegidos, além de extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde às terras não homologadas. Determinou-se, também, a criação de *sala de situação*, bem como a adoção de medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e segurança das populações indígenas. Focou-se nas Terras Indígenas Yanomami e Munduruku, diante da ameaça de ataques violentos e da presença de invasores (Brasil, 2020b).

Por sua vez, nas determinações iniciais da ADPF 742, constou a elaboração de Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia pela Covid-19 voltado à população quilombola (Brasil, 2020c). Previu-se a fixação de metas, ações

programáticas, cronograma de implementação e metodologia de avaliação, além da criação de Grupo de Trabalho interdisciplinar. Determinou-se a elaboração de Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, com inclusão dos povos quilombolas na fase prioritária e definição clara de metas, cronograma e programas. Ordenou-se a inclusão do quesito cor/raça/etnia no registro de casos de Covid-19 e o restabelecimento das plataformas de acesso à informação. Posteriormente, foi deferida a suspensão de processos judiciais que possam afetar direitos territoriais das comunidades quilombolas (Brasil, 2020c).

Já na ADPF 991 também se determinou a criação de Plano de Ação, mas, desta vez, com objetivo de garantia de proteção integral dos territórios com povos indígenas isolados e de recente contato. Previu-se a demonstração de recursos necessários à execução do plano, edição de Portarias de restrição de uso e o reconhecimento da forma isolada de viver como expressão da autodeterminação dos povos indígenas. Estabeleceu-se, ainda, a criação de Grupo de Trabalho, no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais do CNJ, além fornecimento de informações pela União e manutenção de Portarias de restritivas (Brasil, 2022c).

No âmbito da ADPF 828 foram suspensos temporariamente despejos e desocupações anteriores à pandemia, com garantia de abrigo para ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020. Tal proteção foi prorrogada até 31 de outubro de 2022, ressalvando-se hipóteses de extrema necessidade, com risco deslizamentos, inundações, como o combate ao crime organizado e desintrusão em áreas indígenas. A Corte fez apelo ao legislador para que prorrogasse a vigência da Lei nº 14.216/2021, diante do agravamento do cenário pandêmico. Posteriormente, estabeleceu-se um regime de transição, posterior para retomada dos despejos após 31 de outubro de 2022 (Brasil, 2021b).

Em relação ao tema de preservação ambiental – constou da ADPF 760 – impôs-se a obrigação de firmar Compromisso Significativo, além de criação de PPCDAm e Plano de Fortalecimento Institucional de órgãos ambientais. A Corte afastou expressamente o pedido de declaração de ECI. Ordenou-se a apresentação de relatórios periódicos públicos, cronogramas de ações e definição de metas prioritárias, bem como a abertura de créditos extraordinários para viabilizar as medidas (Brasil, 2020f).

Nas ADPFs 743, 746 e 857, que tramitaram de forma conjunta, destacou-se a

criação de diversos planos ambientais: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, o PREVFOGO e o Plano de Prevenção de Combates a Incêndios. Determinou-se a publicação de dados ambientais e orçamentários, a elaboração de relatórios periódicos e a proposta de abertura de créditos extraordinários, bem como a utilização exclusiva do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR). Definiu-se, também, a suspensão de processos judiciais que pudessem influenciar o objeto da demanda. Após debates, não houve o reconhecimento do ECI na ação. Determinou-se de ofício a complementação do Plano apresentado pelo Poder Executivo, visando o controle do desmatamento; e atribuiu-se, ao Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, do CNJ, o encargo de monitoramento dos processos judiciais com impacto sobre o desmatamento, em conjunto com a Corte (Brasil, 2020d, Brasil, 2020e, Brasil, 2021c).

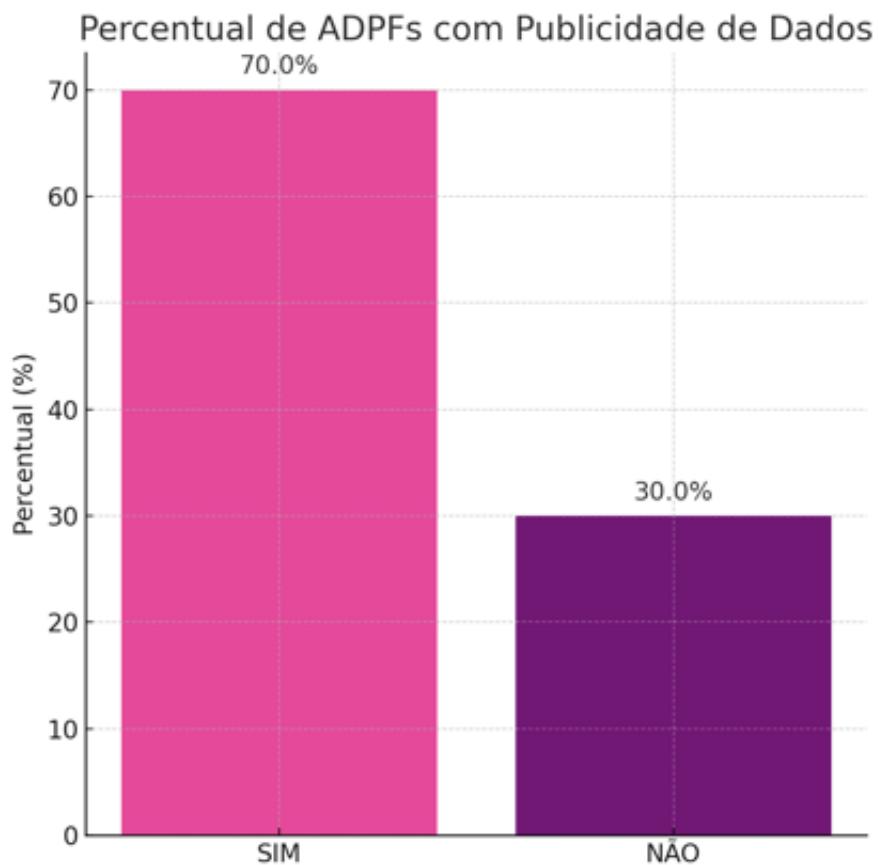
Nas ações que tratam de violência e segurança pública, verifica-se que na ADPF 635 foi determinada a impossibilidade de realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia pela Covid-19, salvo em hipóteses excepcionais, devidamente justificados. Restringiu-se o uso de helicópteros nas operações às hipóteses de estrita necessidade, e ressaltou-se a necessidade de orientação dos agentes para preservação de vestígios e documentação de provas periciais em crimes contra a vida. Estabeleceu-se parâmetros para a realização de operações em áreas com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, além de atribuir ao MP a investigação de infrações penais supostamente praticadas por agentes de segurança. Deferiu-se a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação em viaturas e fardas, com armazenamento digital dos registros gerados. Determinou-se a elaboração de Plano de Redução da Letalidade e de controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. Criou-se um Grupo de Trabalho no Observatório de Direitos Humanos do CNJ, além de fixar prioridade absoluta nas investigações com vítimas crianças ou adolescentes e balizas para a buscas domiciliares (Brasil, 2019).

A ADPF 973 encontra-se em fase inicial de tramitação, ainda sem determinações prévias (Brasil, 2022a). Traçadas tais balizas, cumpre perquirir a existência de padrões entre as decisões iniciais supracitadas.

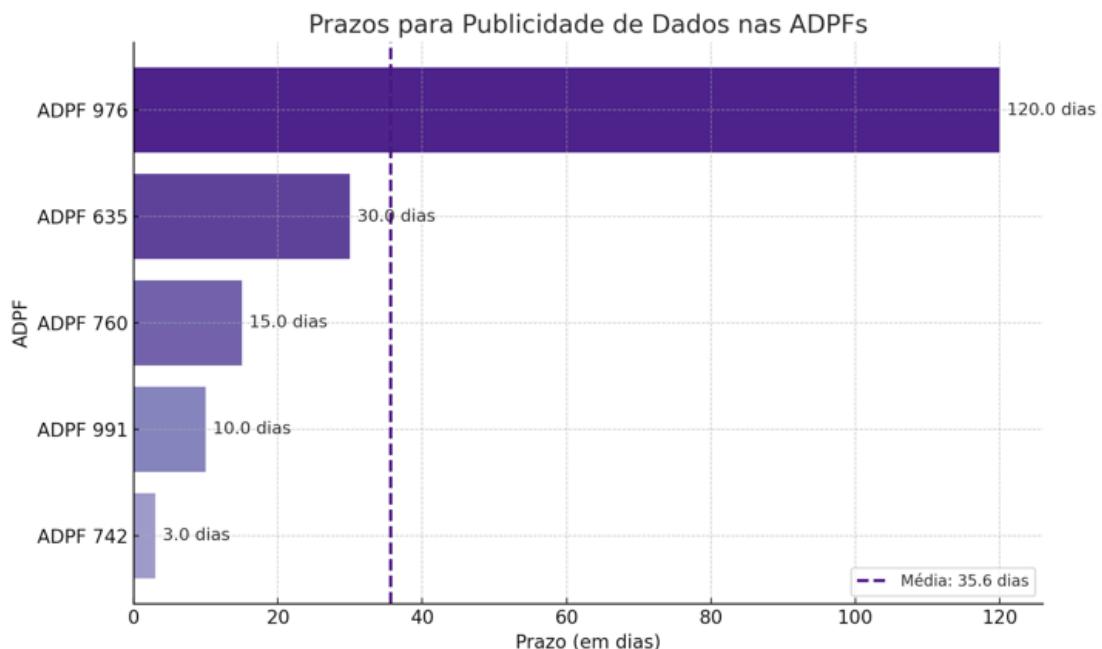
Em relação à publicidade de dados, constatou-se que, em 70% das demandas, foi fixada a exigência de transparência na disponibilização de

informações por parte da Administração Pública. O prazo médio estabelecido para o cumprimento dessas determinações foi de 40 dias. Na mesma linha, verificou-se a imposição de apresentação de relatórios prévios em 70% das ações, com a finalidade de viabilizar o monitoramento pelo STF. Contudo, apenas em 30% dessas ADPFs foram definidos critérios objetivos para a elaboração desses relatórios. Os prazos de apresentação variaram entre 3 e 120 dias, com média geral também de 40 dias.

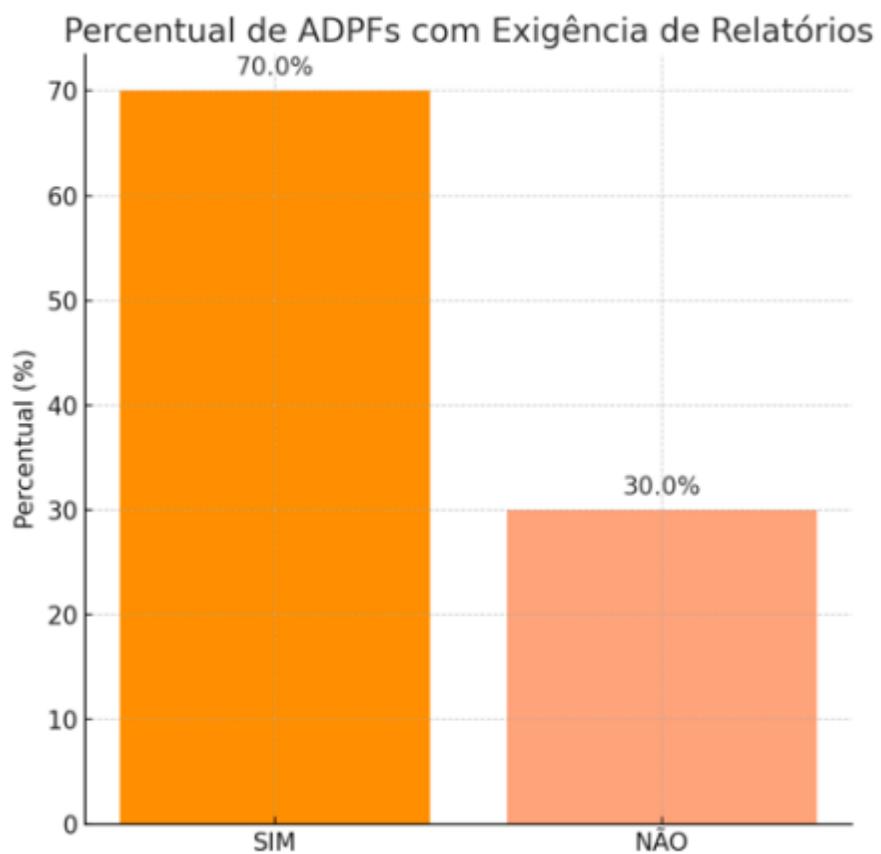
Gráfico 15 - Percentual de Determinação de Publicidade de Dados



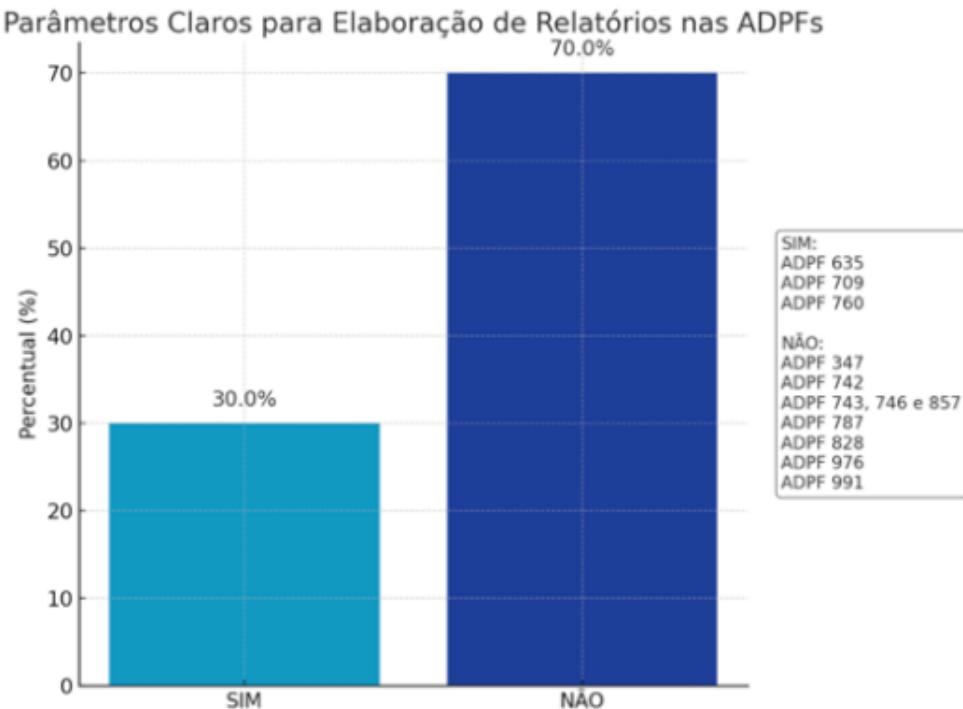
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 16 - Prazo Médio para Publicidade de Dados

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 17 - Necessidade de Apresentação de Relatórios

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 18 - Parâmetros Claros para Elaboração dos Relatórios

Fonte: Elaboração própria.

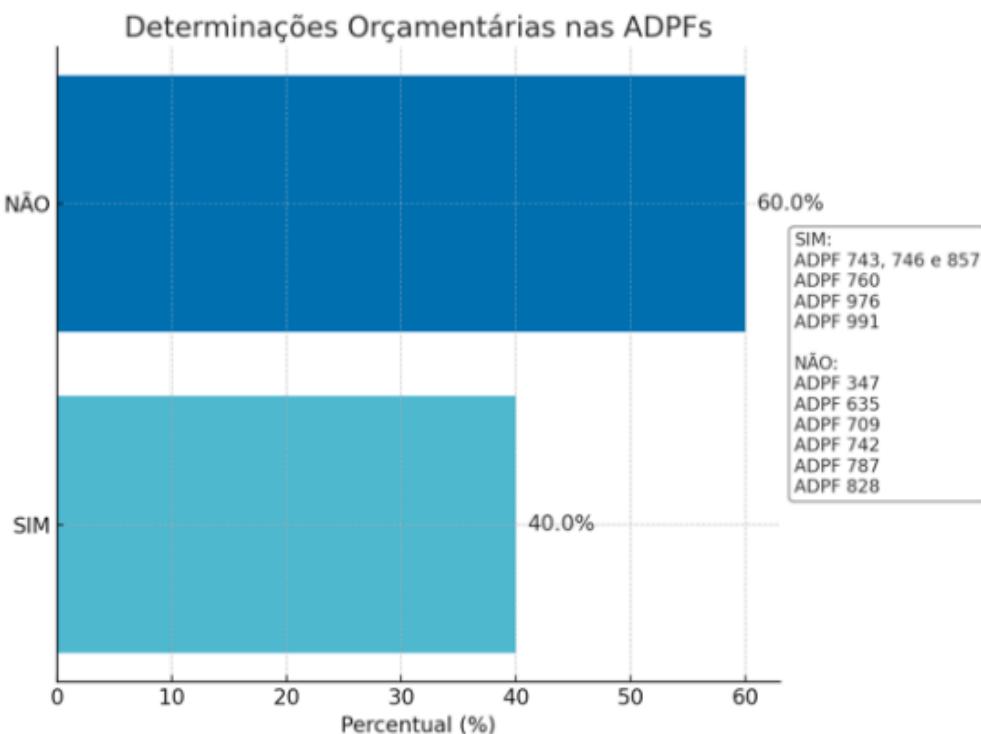
Gráfico 19 - Recorrência dos Relatórios

Fonte: Elaboração própria.

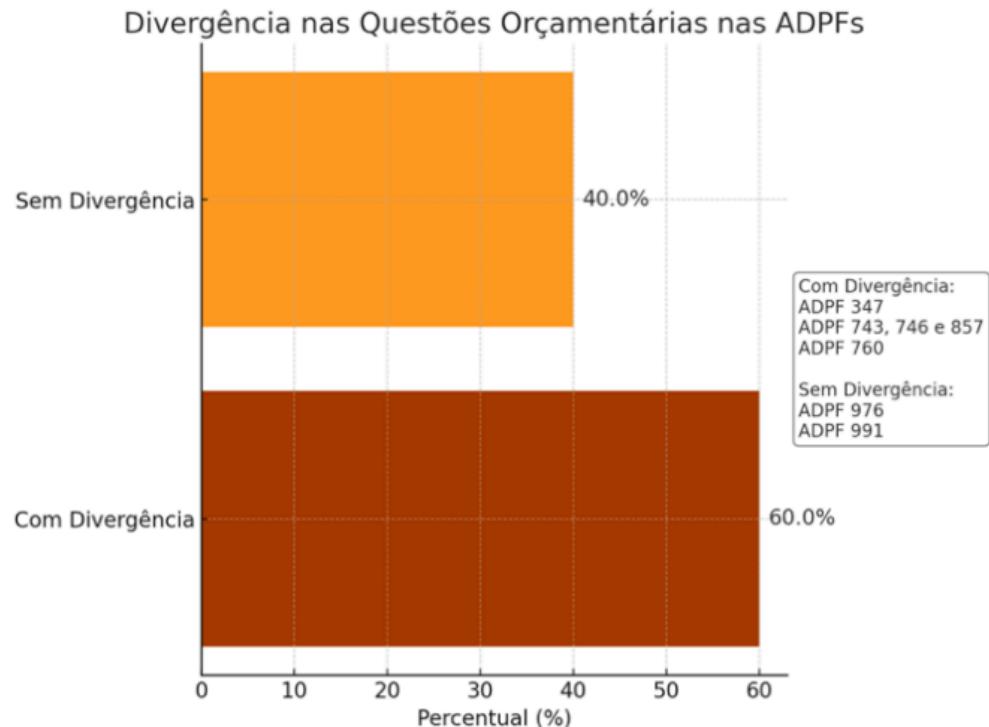
A preocupação com a existência de recursos orçamentários para execução das medidas deferidas e do Plano de Ação foi identificada em apenas 40% das

ações analisadas (ADPFs 743, 746, 857; 760; 976 e 991). Divergências entre os votos ocorreram em 60% das demandas, refletindo a complexidade e a pluralidade interpretativa dos temas tratados nas demandas. Por outro lado, em 80% das ADPFs analisadas, a criação de *grupos de trabalho* foi determinada de forma unânime.

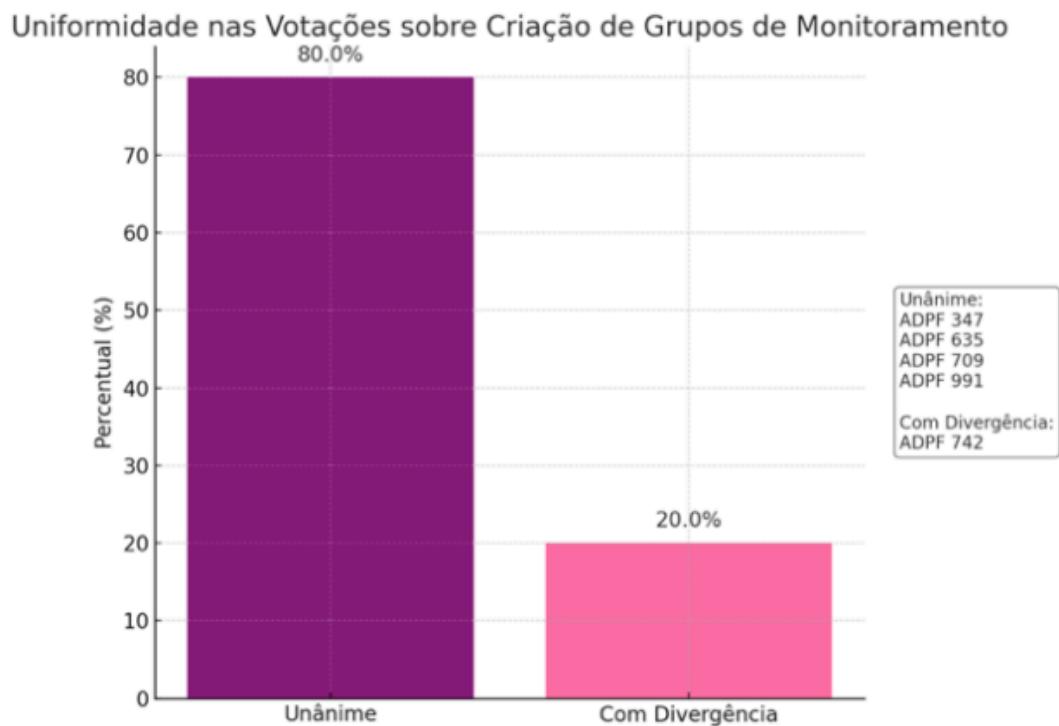
Gráfico 20 - Determinação Orçamentária



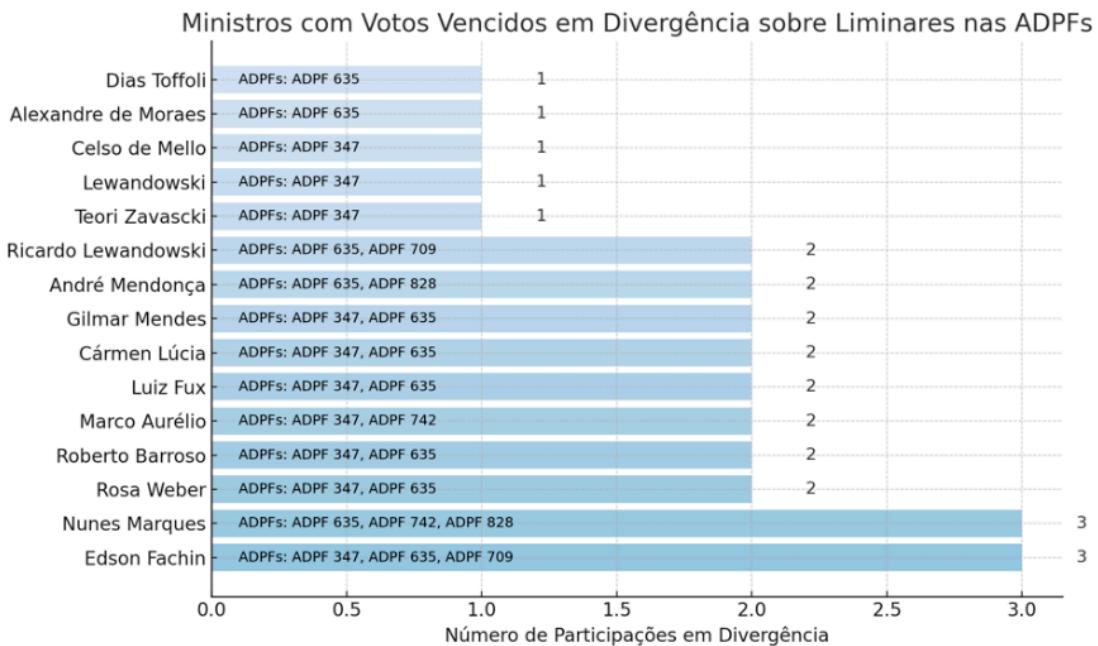
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 21 - Uniformidade nas Votações - Questões Orçamentárias

Fonte: Elaboração própria.

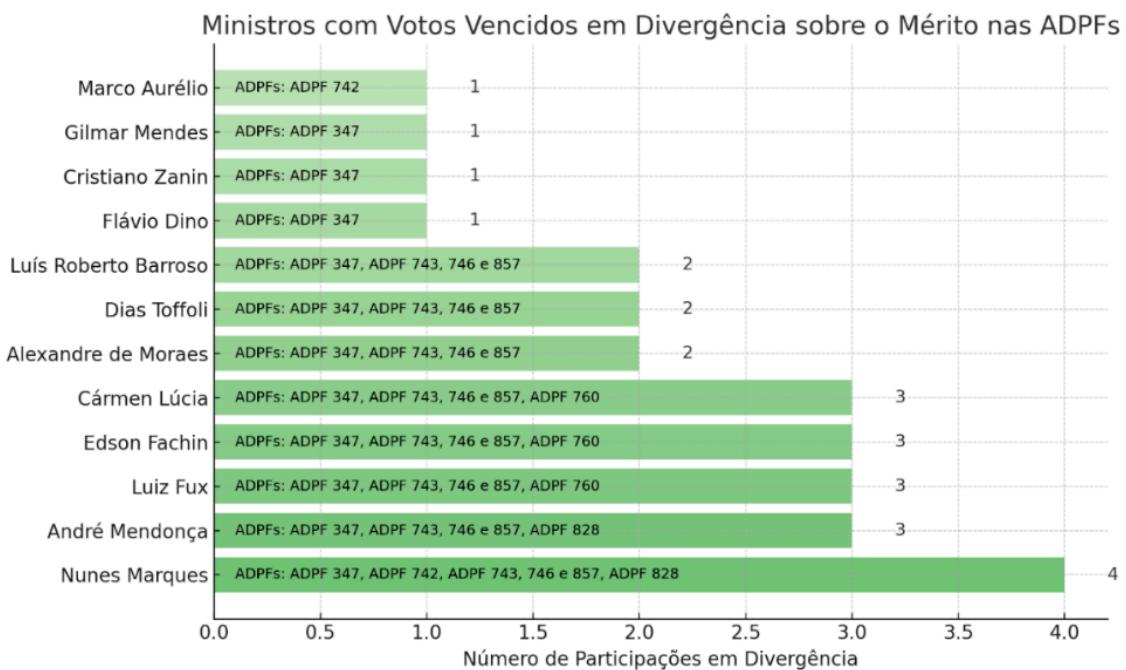
Gráfico 22 - Uniformidade nas Votações - Criação de Grupos de Monitoramento

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 23 - Recorrência de Divergência nas Votações - Liminares

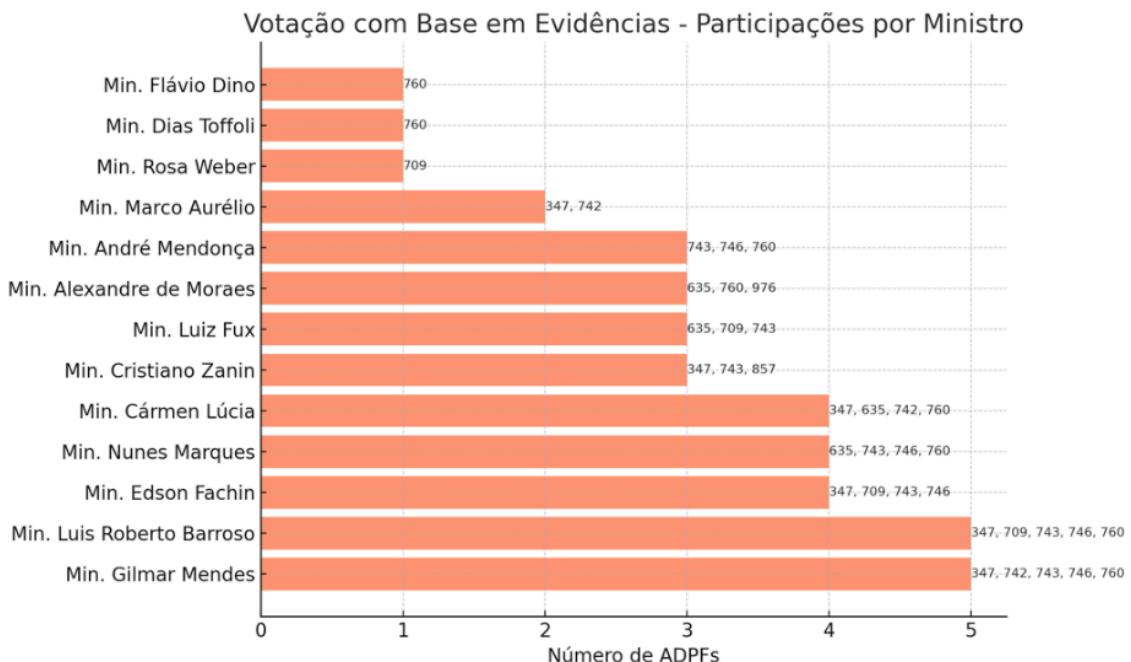
Fonte: Elaboração própria.

Nas discussões de mérito, predominaram votos divergentes e vencidos do Ministro Nunes Marques, em 4 pontos distintos, nas das ADPFs 347, 742 e 828 e no grupo formado pelas ADPFs 743, 746 e 857. Os Ministros André Mendonça, Luiz Fux, Edson Fachin e a Ministra Cármem Lúcia protagonizaram 3 pontos de divergências, igualmente vencidos em 3 (três) ações distintas. Para fins desta análise, 743, 746 e 857 foram tratadas como uma única demanda.

Gráfico 24 - Recorrência de Divergência nas Votações - Mérito

Fonte: Elaboração própria.

Sob enfoque da fundamentação baseada em evidências, constatou-se que os votos proferidos pelos Ministros Gilmar Mendes e Luis Roberto Barroso utilizaram dados objetivos em 5 das 13 ADPFs analisadas. Na sequência, destacam-se os Ministros Edson Fachin e Nunes Marques, cujos votos se apoiaram em dados empíricos em 4 ações distintas. Lado outro, os Ministros Flávio Dino, Dias Toffoli e a Ministra Rosa Weber fizeram uso de tais fundamentos em apenas uma das ações examinadas.

Gráfico 25 - Votação com base em Evidências

Fonte: Elaboração própria.

Verificados os dados coletados, acerca das determinações prévias à elaboração dos Plano de Ação, passa-se à exposição do quarto eixo temático de estudo.

2.2.4 Quarto eixo temático: reuniões técnicas e audiências públicas

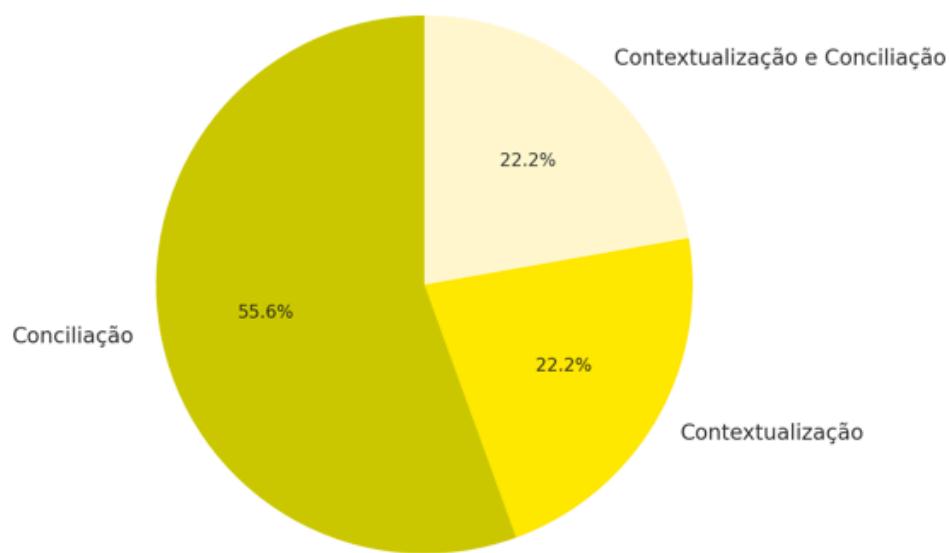
O quarto bloco temático tem por objetivo verificar a realização de audiências públicas, avaliando sua natureza, condução, efetividade dos debates e inclusão dos grupos sociais afetados. Busca-se, em especial, aferir se houve oitiva qualificada desses grupos, bem como a efetiva possibilidade de participação nos diálogos processuais estabelecidos. Na sequência, o presente eixo observa a existência de reuniões técnicas e a constituição de grupos de trabalho relacionados à implementação das decisões judiciais.

Nesse aspecto, destacaram-se as ADPFs 635 e 743, 746, 857 (tramitação conjunta), nas quais foram realizadas 5 audiências públicas ao longo da tramitação. Nas ADPFs 760, 976 e 991, constatou-se a realização de uma audiência pública em cada demanda. Em contraposição, não se observou a utilização desse instrumento processual nas ADPFs 347, 742, 787 e 828. Quanto à sua natureza, 55,6 % foram

classificadas como audiências de conciliação, enquanto 22,2 % tiveram natureza de contextualização. As demais 22,2% foram descritas como audiências com natureza híbrida, de contextualização e conciliação cumuladamente. A condução dos trabalhos ficou majoritariamente a cargo dos Juízes Auxiliares da Presidência do STF, sendo que, apenas em 37,5% dos casos, a presidência coube ao Ministro Relator da ação. Note-se:

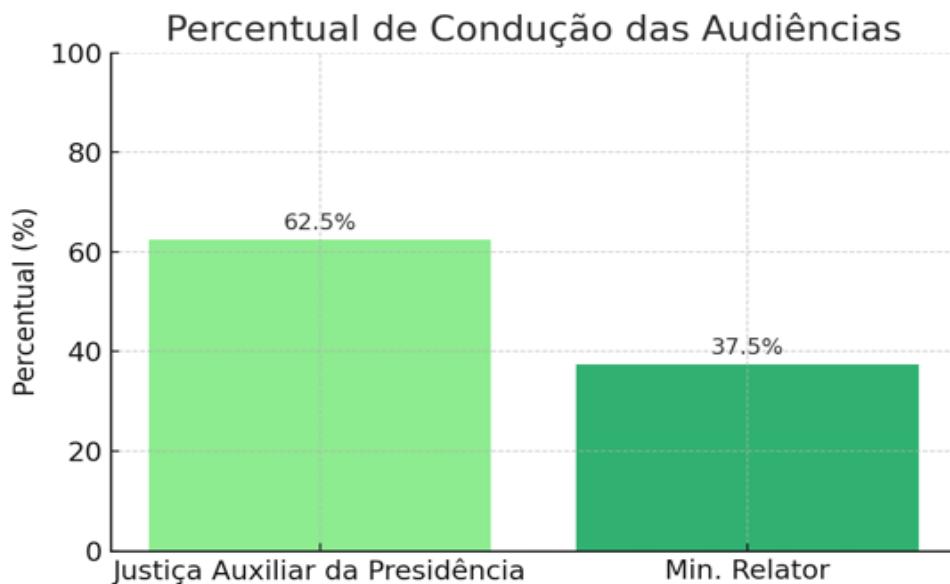
Gráfico 26 - Natureza das Audiências Públicas

Distribuição Percentual das Naturezas das Audiências



Fonte: Elaboração própria.

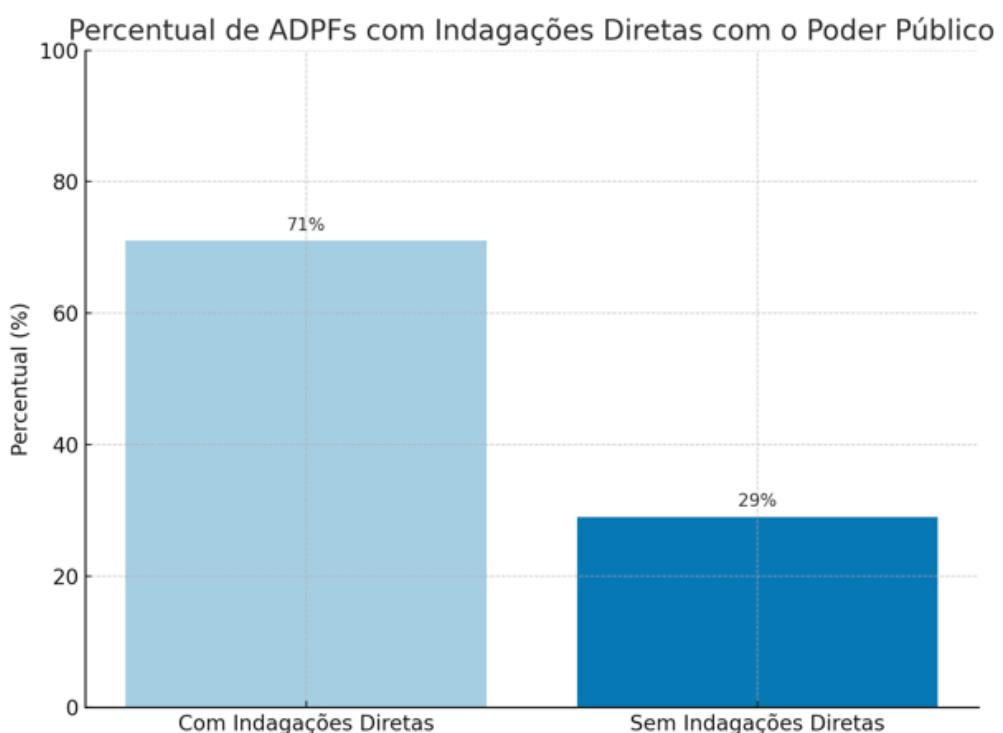
Gráfico 27 - Condução das Audiências Públicas



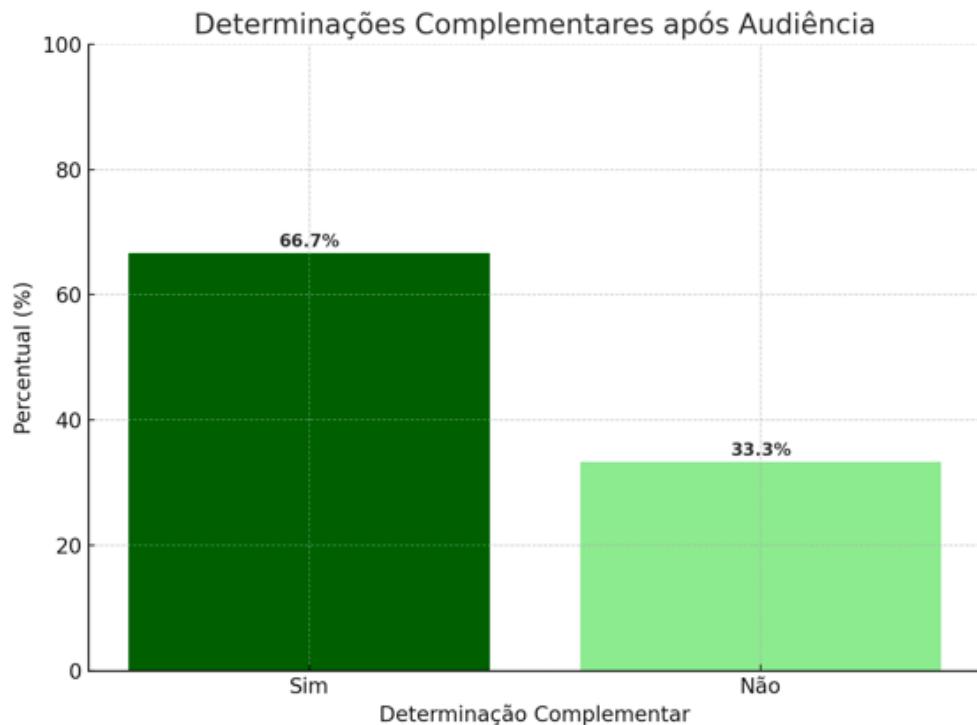
Fonte: Elaboração própria.

Ainda no tocante às audiências públicas, constatou-se a presença de *amici curiae* em todas as sessões analisadas, não obstante a ausência de oportunidade para a formulação de indagações diretas por esses participantes. Lado outro, os autores das ações e os integrantes do NUPEC do STF apresentaram atuação mais ativa. Formularam questionamentos diretos em 71% das audiências analisadas. Ainda, em 66,7% das audiências examinadas, o Ministro Relator proferiu determinações complementares decorrentes das discussões realizadas.

Gráfico 28 - Indagações diretas nos debates

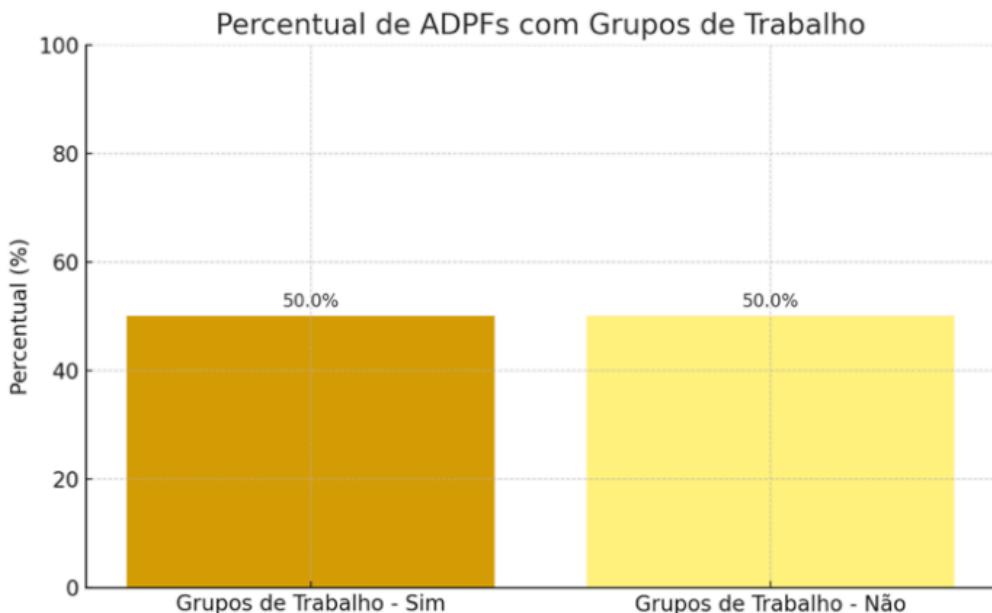


Fonte: Elaboração própria.

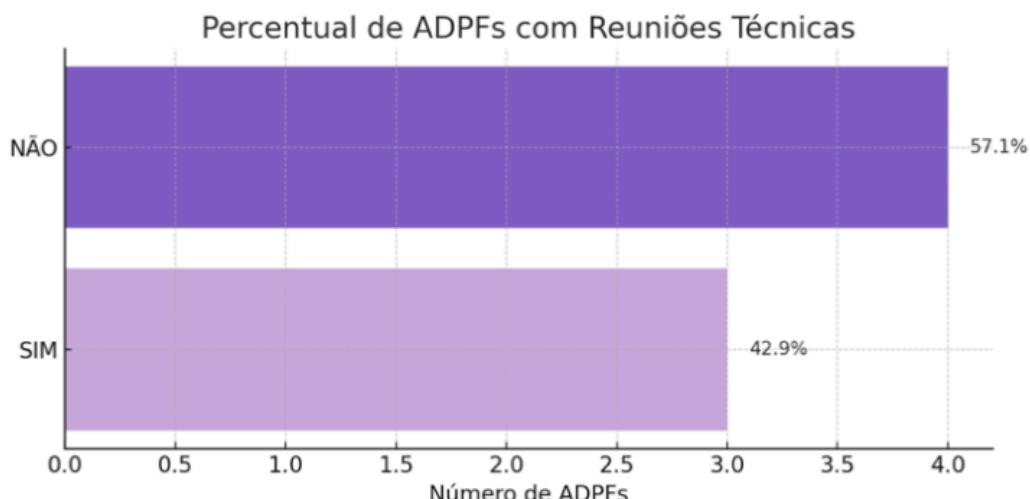
Gráfico 29 - Audiências Públicas e Determinações

Fonte: Elaboração própria.

No que tange aos *grupos de trabalho*, determinou-se sua criação em 50% das demandas analisadas. Tais grupos não foram instituídos no âmbito do STF. Trata-se, na verdade, de determinação para que sua instalação ocorra no Poder Executivo ou no CNJ (ou com seu auxílio). Foi determinada, ainda, a realização de Reuniões Técnicas em 42,9% das demandas. Diferente dos *grupos de trabalho*, essas reuniões ocorreram no âmbito do STF, marcadas por seu caráter informativo e interdisciplinar.

Gráfico 30 - Grupos de Trabalho

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 31 - Reuniões Técnicas

Fonte: Elaboração própria.

Expostos os dados referentes às audiências públicas, aos *grupos de trabalho* e às reuniões técnicas, passa-se à análise dos elementos colhidos no quinto eixo temático, referente ao plano de ação.

2.2.5 Quinto eixo temático: plano de ação

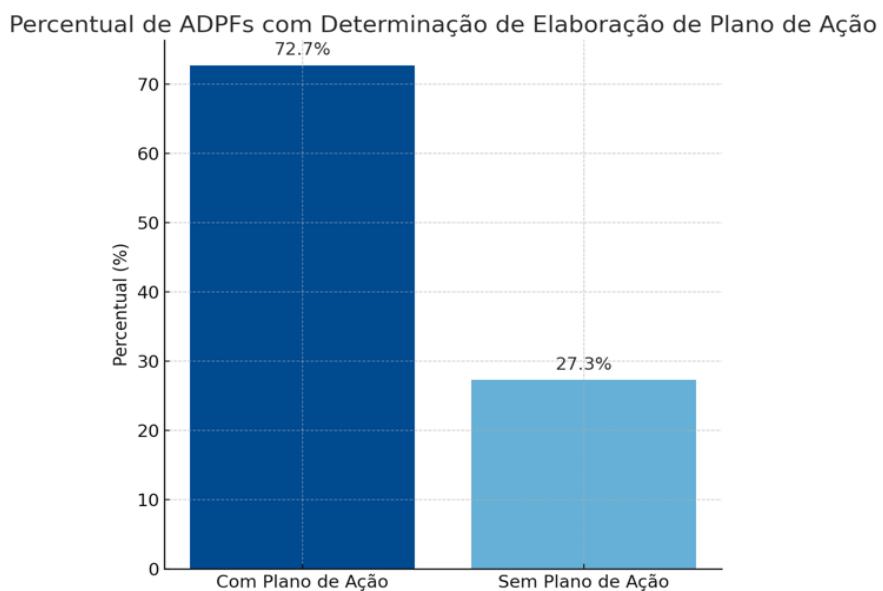
Neste quinto eixo temático, verificou-se a determinação de elaboração de

plano de ação em 72,7% das demandas analisadas. Apenas 3 ações não mencionaram tal providência: ADPF 787; ADPF 828 e ADPF 973.

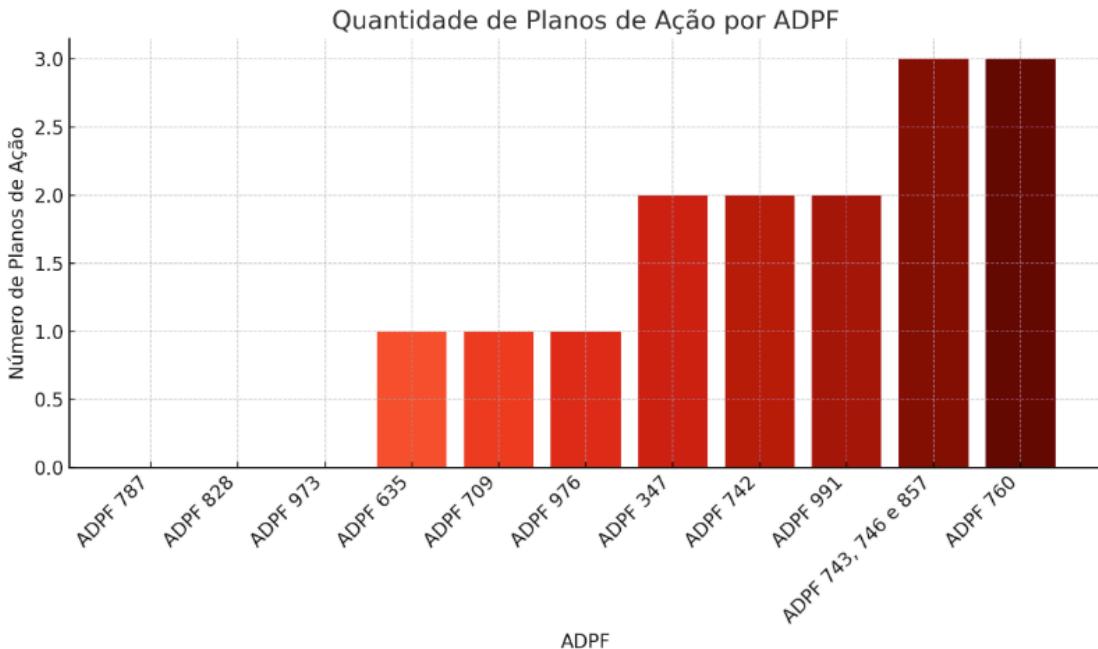
Rememore-se que a ADPF 787 cuidou de atos do Ministério da Saúde (MS) relacionados à atenção primária destinada a pessoas transexuais e travestis, objeto que indica a suficiência de ato pontual para sanar a lide, o que ressoa a ausência de caráter estrutural da demanda. Já a ADPF 828 tratou da possibilidade de suspensão de despejos, desocupações e reintegrações de posse durante o período da pandemia pela Covid-19, objeto que, em razão de sua natureza emergencial, também parece fugir ao escopo dos feitos estruturais. A inadequação da caracterização de tais feitos como processos estruturais será melhor aprofundada no terceiro capítulo da pesquisa. Por sua vez, conforme exposto, a ADPF 973 se encontra em caráter inicial de tramitação, razão pela qual não foram proferidas quaisquer decisões liminares ou de mérito até a data de fechamento da pesquisa.

Todas as decisões que determinaram a criação dos referidos planos estabeleceram critérios objetivos para sua elaboração. Nas ADPFs 760 e 743,746 e 857 foi ordenada a formulação de 3 Planos distintos, enquanto nas ADPFs 347, 742 e 991 determinou-se a elaboração de dois Planos diferentes. O tempo médio fixado para o cumprimento da ordem pelo Executivo foi de 85,1 dias: o menor prazo foi de 30 dias, na ADPF 709; e o maior 180 dias, arbitrado na ADPF 347. Tais dados não consideraram eventuais prorrogações que tenham sido posteriormente deferidas.

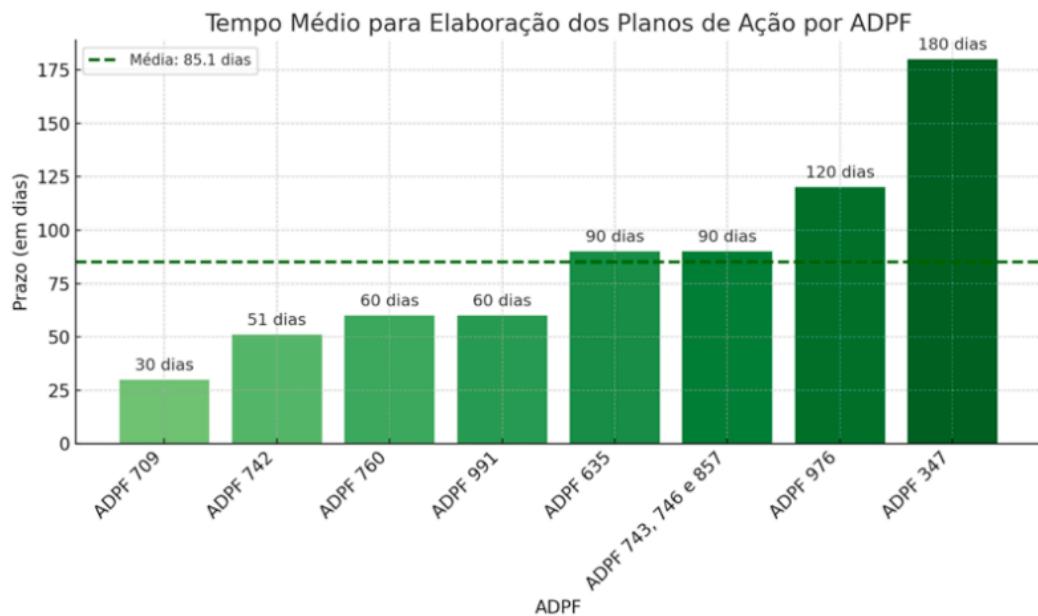
Gráfico 32 - Determinação de Plano de Ação



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 33 - Quantidade de Planos por Ação

Fonte: Elaboração própria.

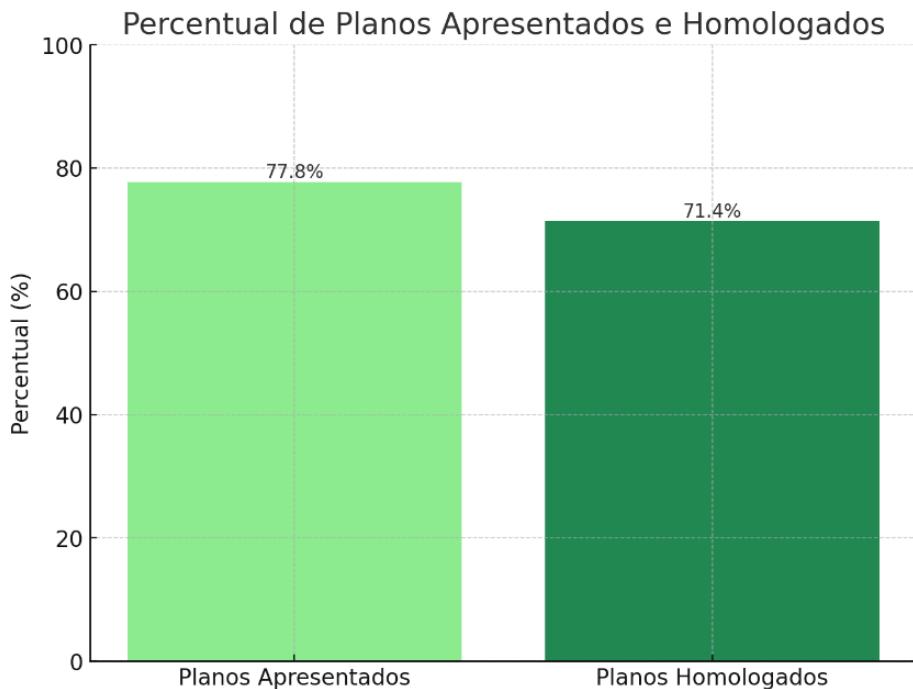
Gráfico 34 - Prazos para criação de Plano de Ação

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que o plano de ação foi apresentado em 77,8% das ações e homologado em 71,4% destas. Ressalte-se que, no bojo da ADPF 742, não houve previsão de homologação formal do plano pelo STF. Nas ADPFs 976 e 828 ainda não houve apresentação do plano em comento. Conforme já exposto, a ADPF 973

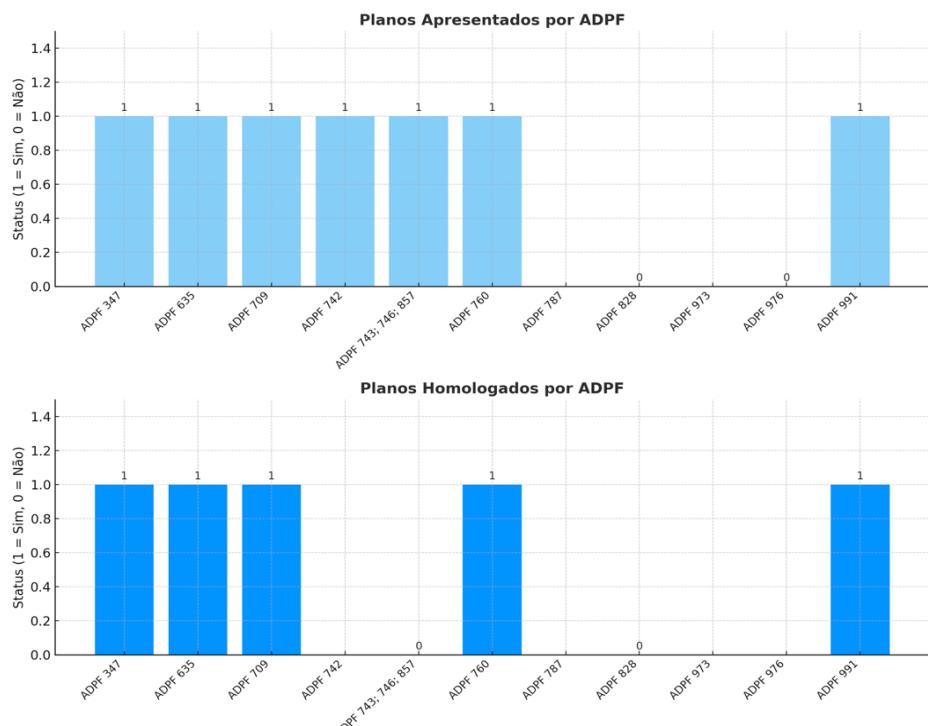
ainda se encontra em fase inicial de tramitação.

Gráfico 35 - Percentual de Apresentação e Homologação do Plano



Fonte: Elaboração própria.

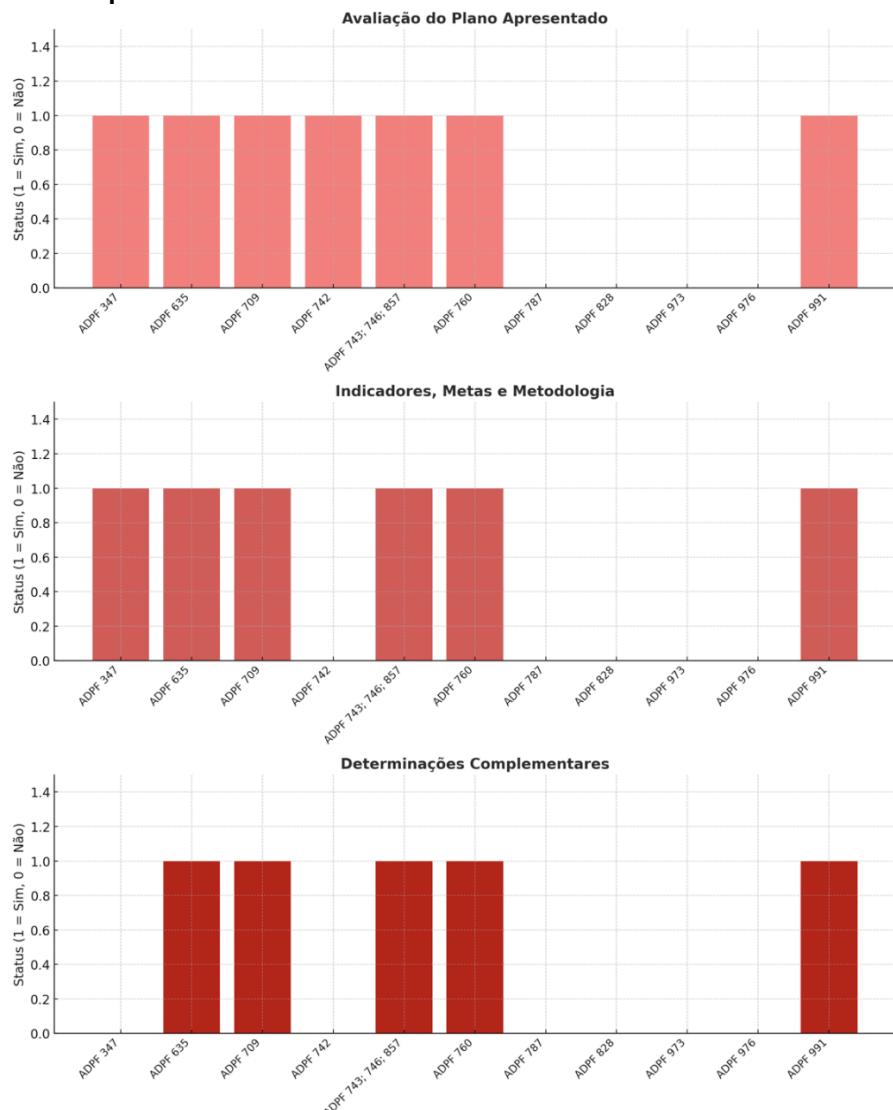
Gráfico 36 - Apresentação e Homologação do Plano



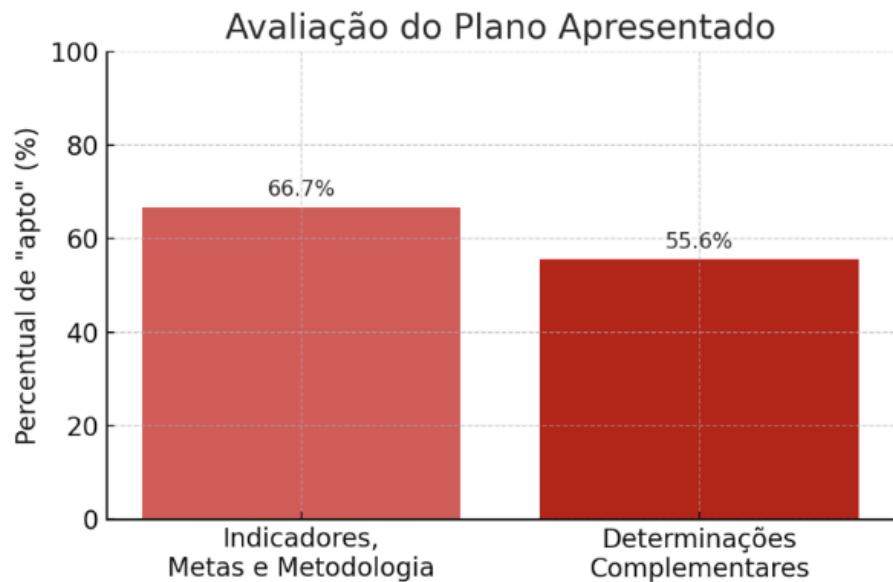
Fonte: Elaboração própria.

Os planos de ação foram objeto de avaliação formal por parte do STF, com análise de seu conteúdo e estrutura. Em 66,7% das ações, a Corte ressaltou expressamente a necessidade de inclusão de indicadores claros, metas objetivas e metodologia de coleta de dados. A ADPF 742 constitui exceção, não tendo contemplado a exigência de homologação pelo STF. Foram determinadas providências complementares, após a avaliação do plano, em 55,6% das ações examinadas (Brasil, 2020c).

Gráfico 37 - Avaliação do Plano Apresentado: Menção a Indicadores, Metas e Metodologia; Determinações Complementares

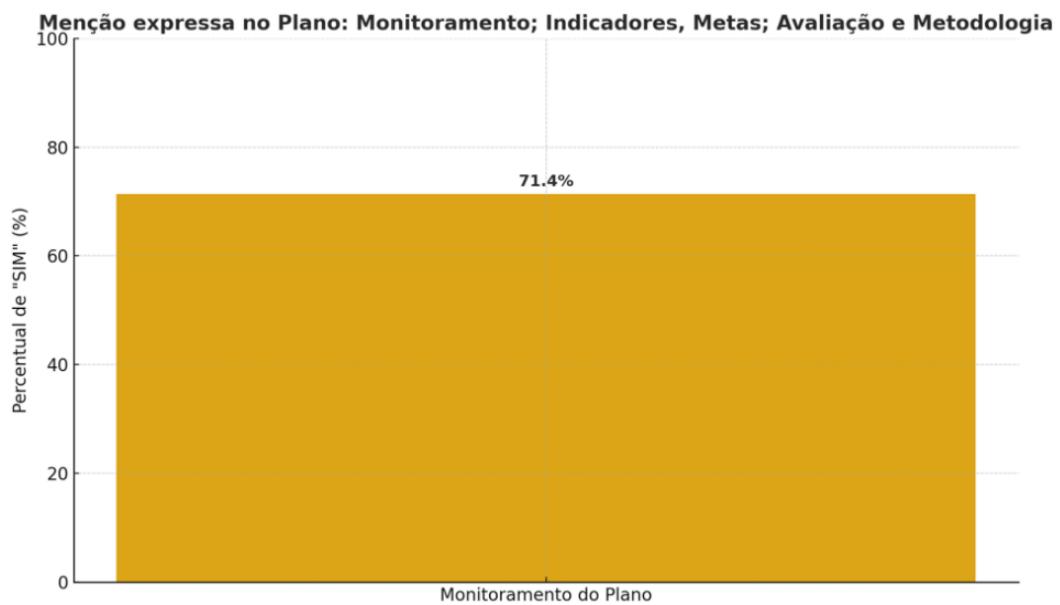


Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 38 - Percentual de Avaliação do Plano Apresentado

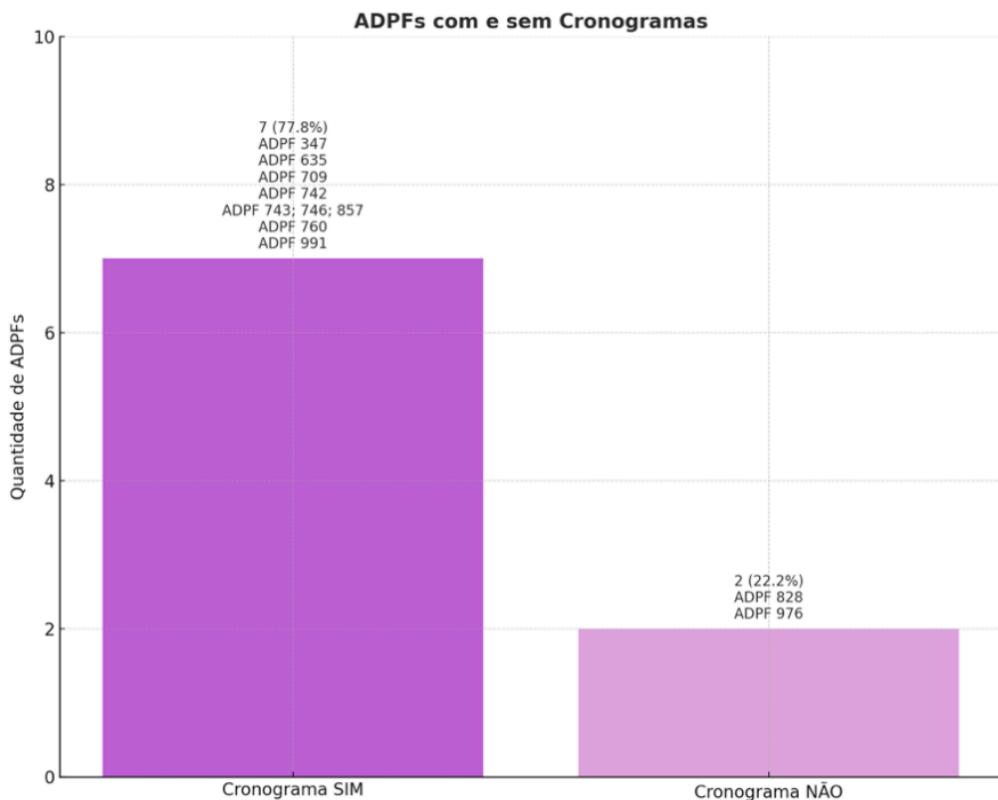
Fonte: Elaboração própria.

Em termos de monitoramento, constatou-se que em 71,4% dos Planos de Ação analisados contiveram previsão expressa de acompanhamento contínuo por parte do STF. Nesses casos, indicaram-se, de forma explícita, os indicadores a serem utilizados, os métodos de avaliação e as metas prioritárias a serem perseguidas. Já a exigência de elaboração de cronogramas de ação foi identificada em 77,8% das demandas.

Gráfico 39 - Menção Expressa ao Monitoramento no Plano de Ação

Fonte: Elaboração própria.

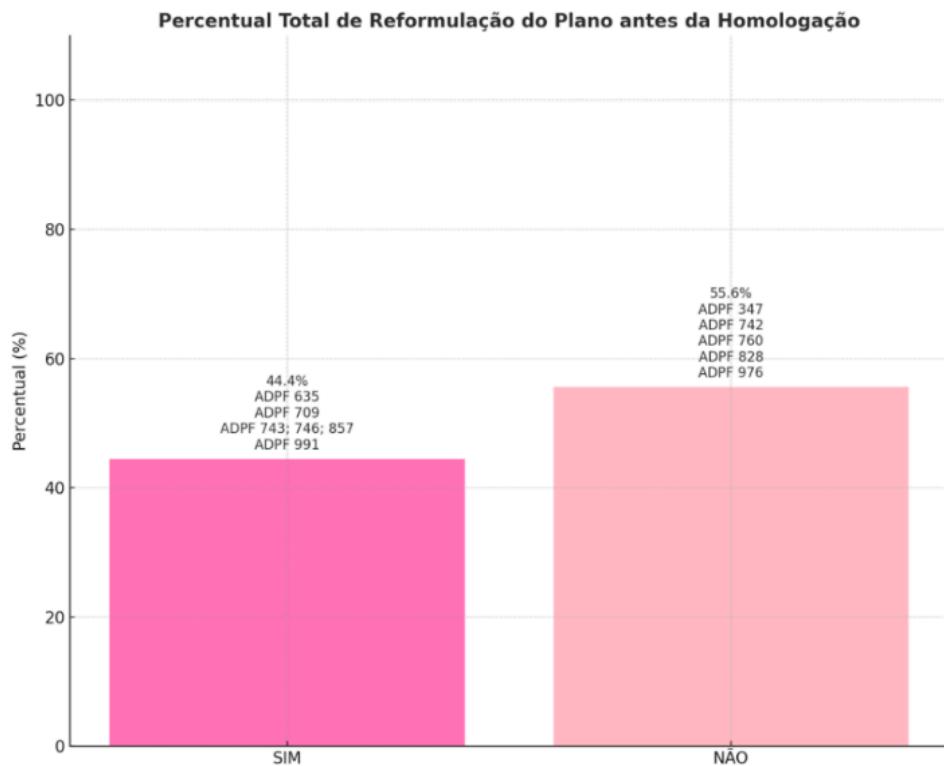
Gráfico 40 - Menção à elaboração de Cronogramas de Execução



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, ainda, previsão de elaboração de *planos de ação* em âmbito estadual nas ADPFs 347 e 976. Tais previsões distinguem-se quanto à sua forma de implementação e sequência normativa. Na ADPF 347 determinou-se, inicialmente, a elaboração do *plano* nacional, com balizas, indicadores e metodologia própria. Somente após sua homologação, previu-se a elaboração de *planos* estaduais, que deverão observar os mesmos critérios previamente fixados (Brasil, 2015). Já na ADPF 976, a determinação de elaboração de *planos* foi simultânea para todos os níveis federativos, sem condicionamento à prévia formulação federal (Brasil, 2022b).

Antes da homologação do plano de ação, foram determinadas reformulações para atendimento dos critérios pré-determinados em 44,4% das ações. Ainda não ocorreu ordem de reformulação nas ações analisadas. Isso porque, o lapso temporal decorrido desde a propositura das ações sequer foi suficiente para tanto. Sugere-se atualização futura do presente estudo, de modo a avaliar se o impacto decorrente da implementação das medidas elencadas gerou necessidade de remodelamento de algum dos planos de ação.

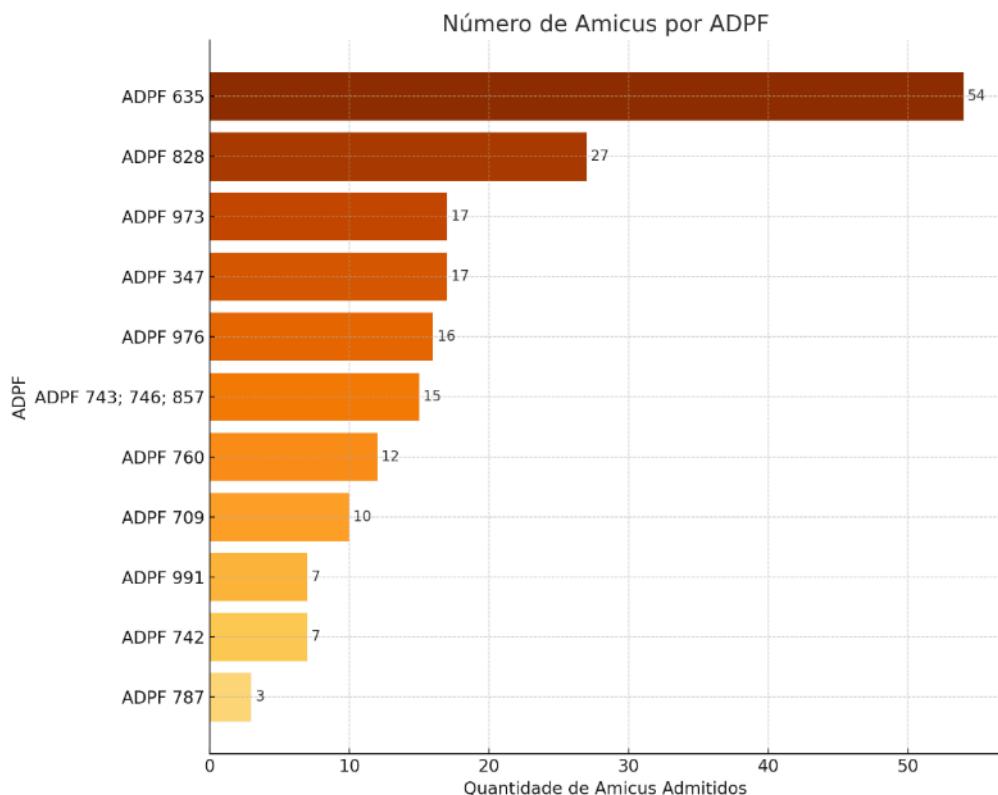
Gráfico 41 - Reformulação do Plano

Fonte: Elaboração própria.

Delineados os dados relativos aos *planos de ação* e às diretrizes estabelecidas para sua elaboração e monitoramento, passa-se à exposição dos achados quanto ao próximo bloco temático.

2.2.6 Sexto eixo temático: *amicus curiae*

Conforme visto no capítulo primeiro, os *amicus curiae* desempenham papel importante nos feitos estruturais, não apenas para a ampliação do debate, mas também como meio de assegurar a oitiva dos grupos e subgrupos sociais afetados pela lide. Trata-se, portanto, de mecanismo que contribui para a democratização do processo decisório (Serafim, 2024, p. 296). Dentre os feitos analisados, destaca-se a ADPF 635, que admitiu o maior número de terceiros interessados – 54 ao todo. Em contraponto, a ADPF 787 contou com apenas 3 *amicus curiae* admitidos no curso do feito. Observe-se:

Gráfico 42 - Quantidade de amici por ADPF

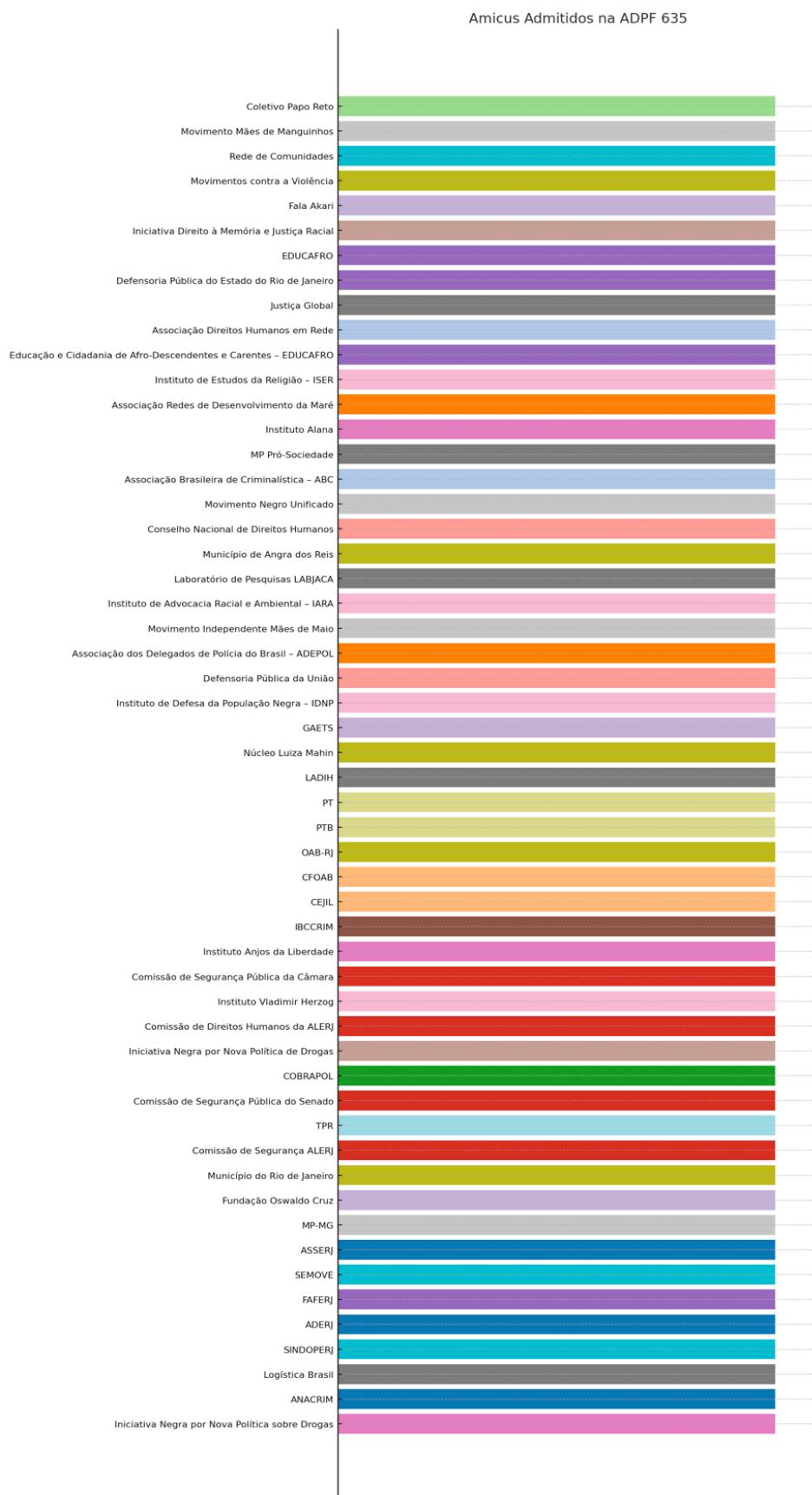
Fonte: Elaboração própria.

Na maioria dos casos, os pedidos de ingresso na qualidade de *amici curiae* foram deferidos pelos ministros relatores. As negativas de ingresso foram pontuais e acompanhadas de fundamentação expressa, que, de regra, referiram-se à impossibilidade de ingresso de pessoas físicas ou à inadequação do momento processual do requerimento. Neste último caso, mesmo após a negativa de ingresso no feito foi autorizada a apresentação de memoriais. Na ADPF 347, observou-se a negativa de ingresso Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e do Instituto de Defensores de Direitos Humanos (DDH), sob o fundamento de que não teriam demonstrado finalidades institucionais vinculadas ao objeto da arguição.

Os *amici curiae* admitidos na demanda em comento foram:

Gráfico 43 - Admissão de amicus ADPF 347

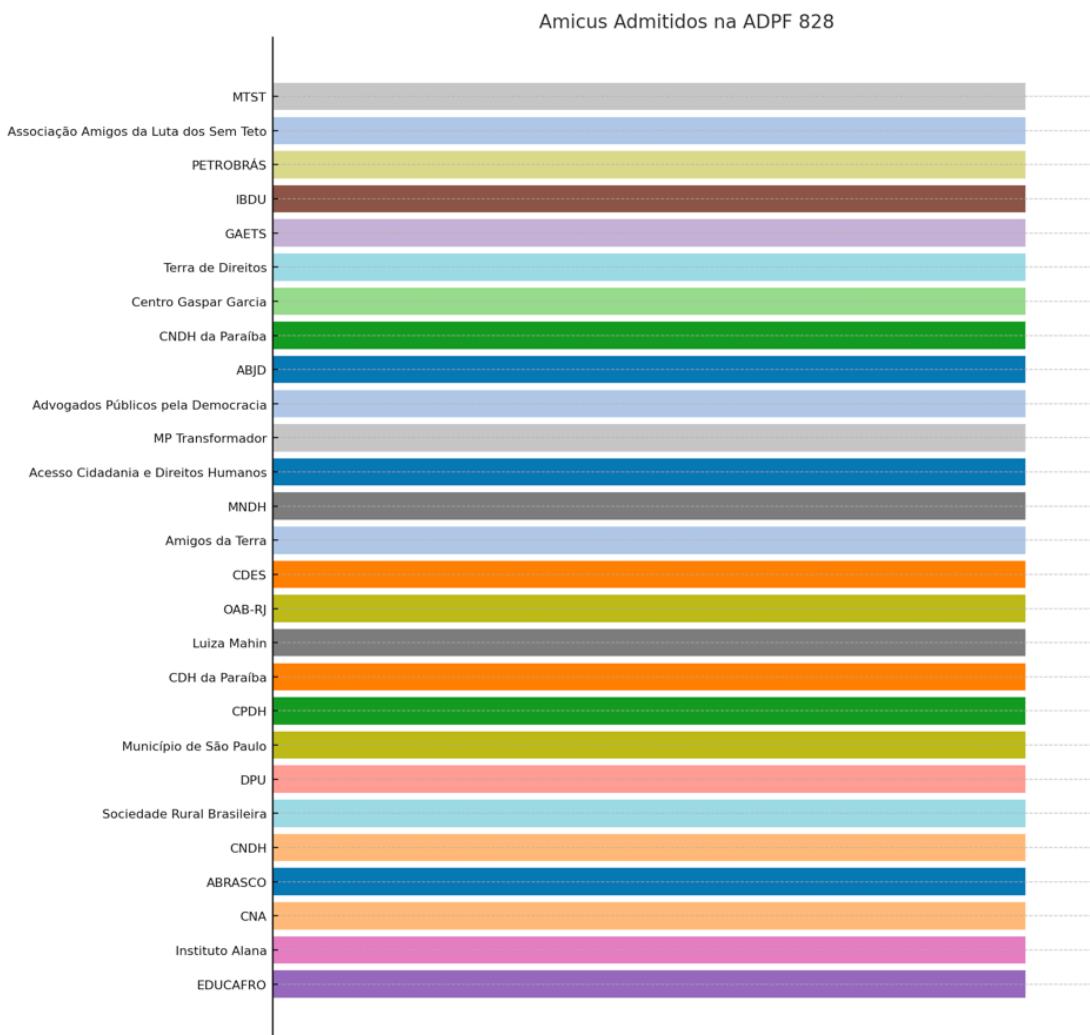
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 44 - Admissão de amicus ADPF 635

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da ADPF 828, foram indeferidos diversos pedidos de ingresso na qualidade de *amicus curiae*, formulados por entidades e pessoas jurídicas de natureza variada. Foram rejeitados os pleitos da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Sergipe (OAB/SE); Domingos Deleon Ferreira Lima; Associação das Chácaras de Recreio e Lazer da Região de Americana, Limeira, Santa Bárbara D'Oeste e Nova Odessa; Associação Brasileira dos Produtores de Soja; Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares. Também foram indeferidos os pedidos da Associação dos Sitiante e Moradores do Rio Bonito e Adjacências (AJA Sustentável); da Comissão Pastoral da Terra; da AMPRUF; do Município de Cruz Alta/RS e do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis – Grupo Ação, Justiça e Paz (Brasil, 2021b).

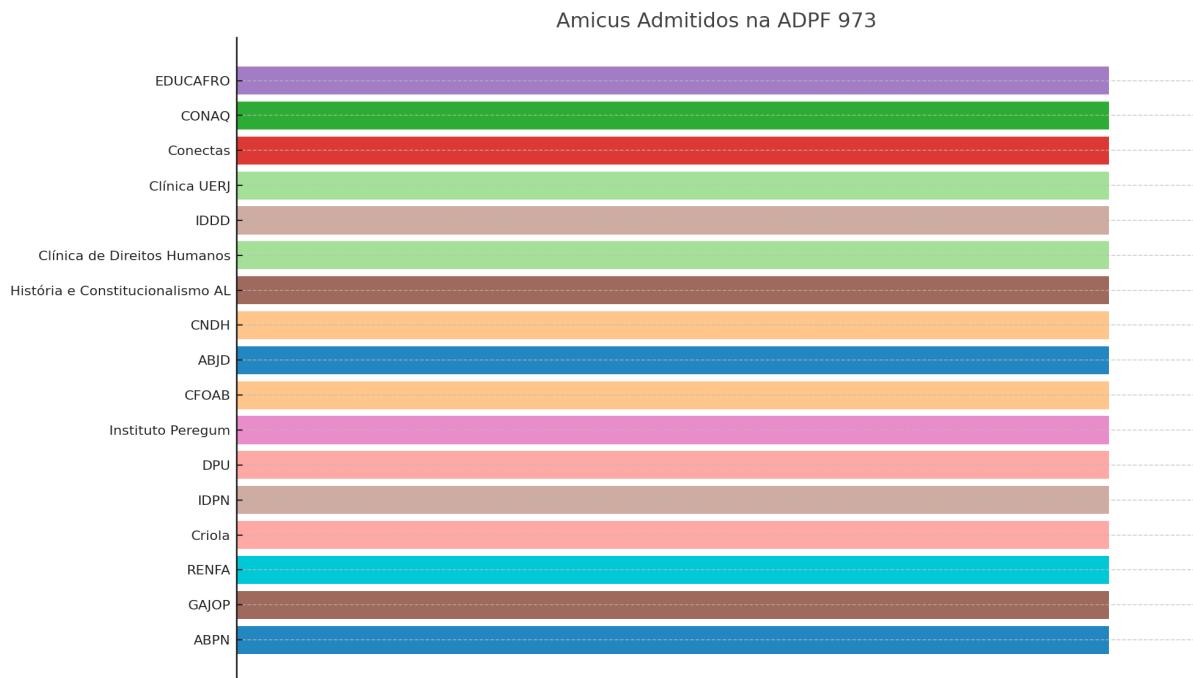
Gráfico 45 - Admissão de amicus ADPF 828



Fonte: Elaboração própria.

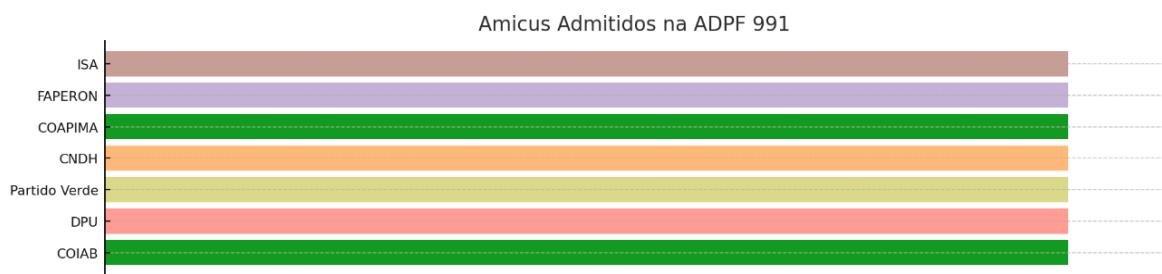
Já na ADPF 973, foram rejeitados os pleitos do Movimento independente Mães de Maio; Criola; Instituto de Defesa da População Negra (IDPN); Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (RENFA); Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP); e Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN); Aqualtune Lab e Laboratório de Políticas Públicas e Internet (LAPIN) e Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE-PR). Adicionalmente, negou-se o ingresso do Instituto Alana, do Comitê de Prevenção e Combate à Violência (CPCV) da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) e do Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros (FONATRANS) (Brasil, 2022a).

Gráfico 46 - Admissão de amicus ADPF 973

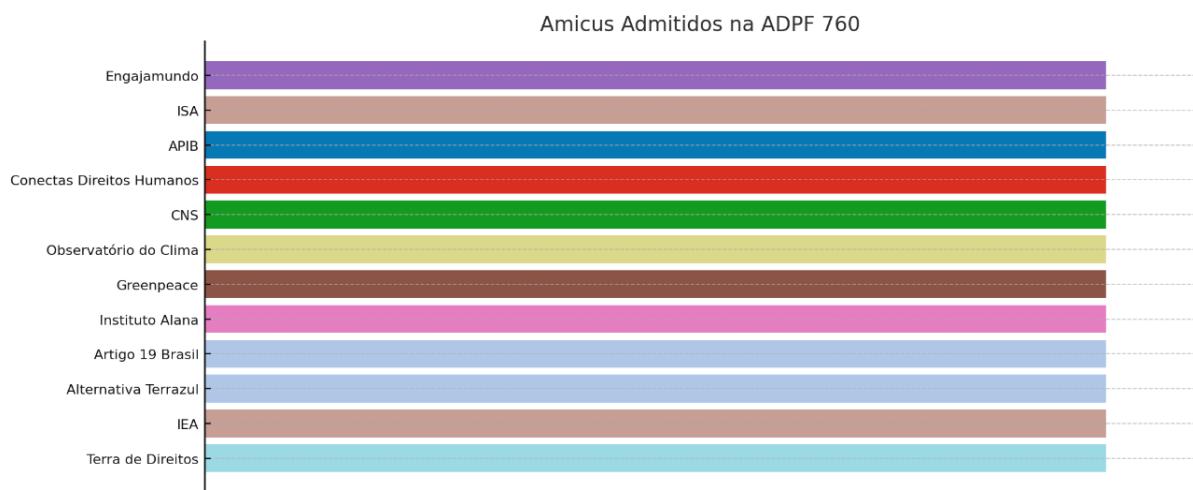


Fonte: autoria própria

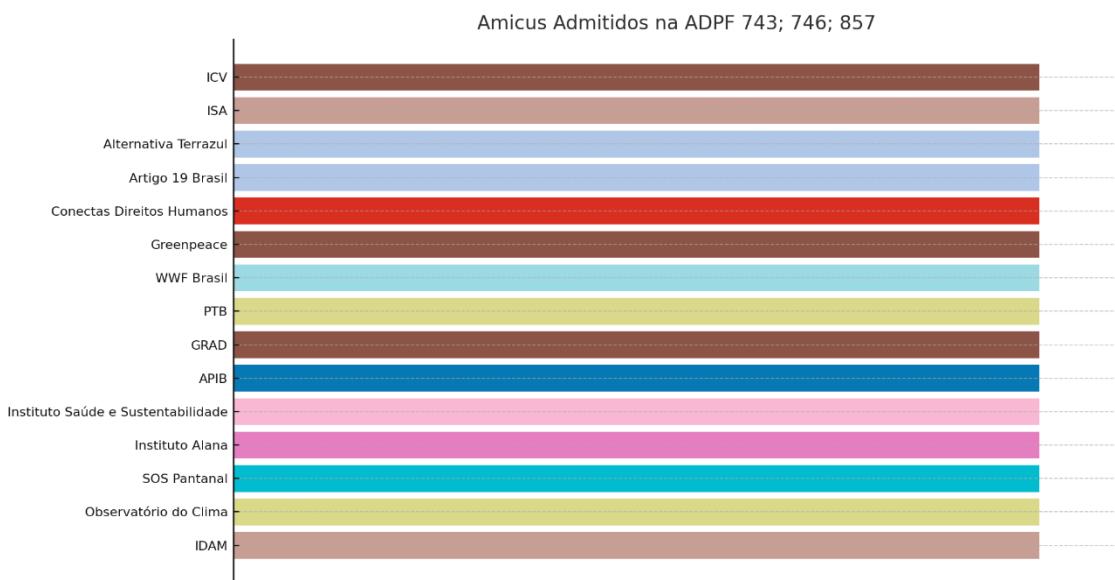
Gráfico 47- Admissão de amicus ADPF 991



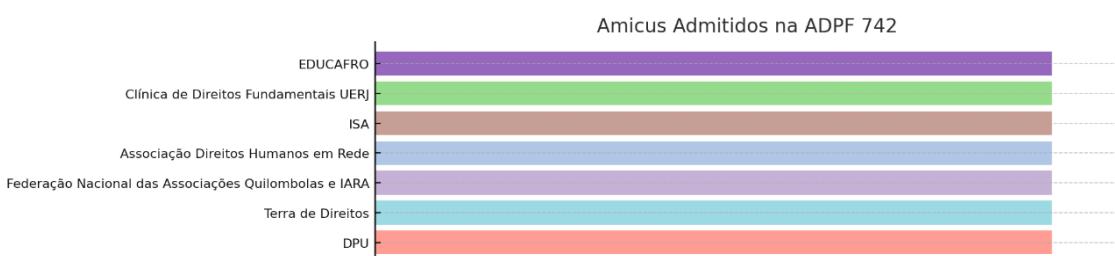
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 48 - Admissão de amicus ADPF 760

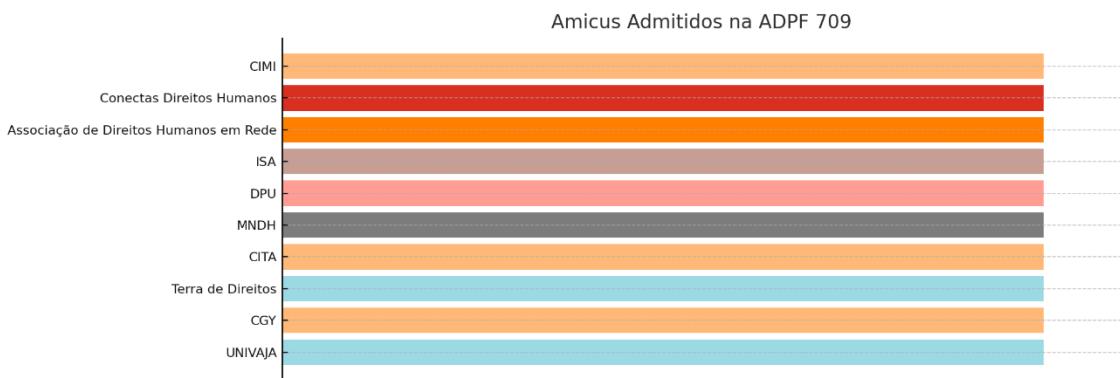
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 49 - Admissão de amicus ADPF 743, 746 e 857

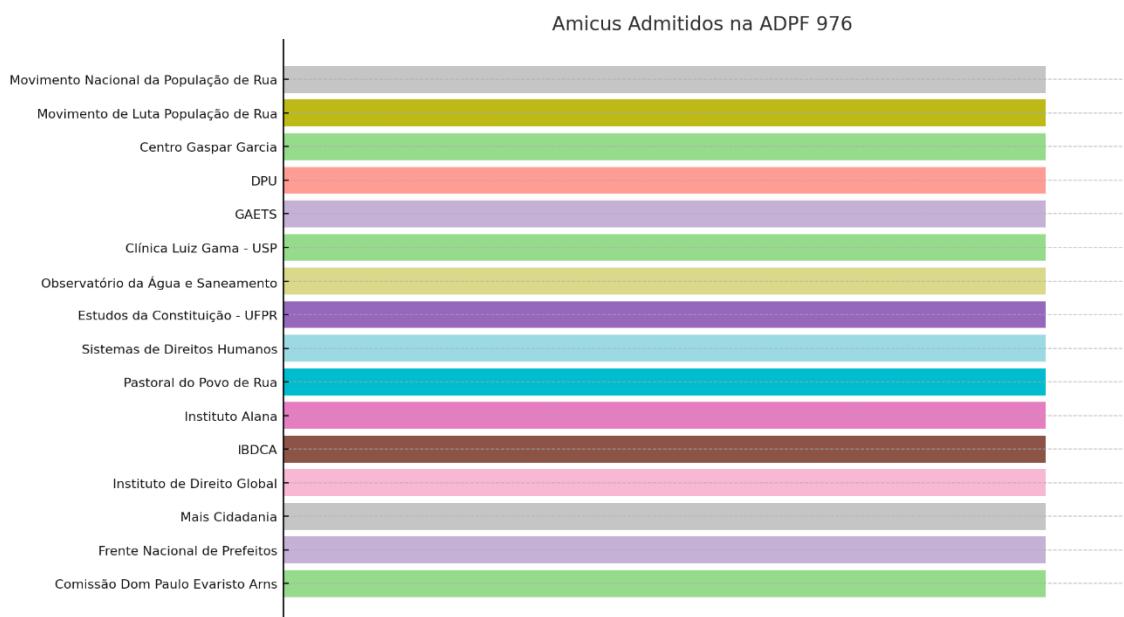
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 50 - Admissão de amicus ADPF 742

Fonte: Elaboração própria.

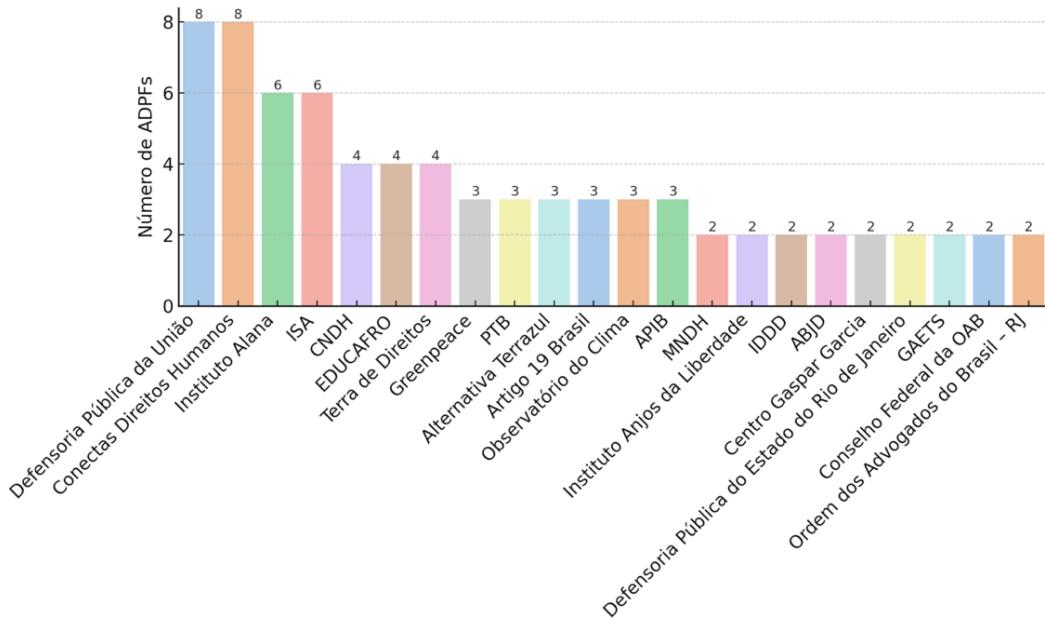
Gráfico 51 - Admissão de amicus ADPF 709

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 52 - Admissão de amicus ADPF 976

Fonte: Elaboração própria.

Em termos comparativos, analisou-se a participação ativa dos *amici curiae* nos debates. Notou-se a recorrência de atuação, como terceiros interessados, da DPU e da organização Conectas Direitos Humanos, em 8 das 13 demandas analisadas. Destaca-se, ainda, a atuação do Instituto Alana e do Instituto Socioambiental (ISA), presentes em mais da metade das demandas examinadas.

Gráfico 53 - Atuação de amici em mais de uma ADPF

Fonte: Elaboração própria.

Conforme exposto no eixo metodológico, para avaliação do poder de influência dos terceiros admitidos no feito, desconsiderou-se a mera apresentação escrita de informações ou memoriais nos autos, por não implicarem, isoladamente, capacidade efetiva de influência sobre as decisões judiciais. Para essa aferição, considerou-se a realização de sustentações orais e a menção expressa, pelos ministros, a dados trazidos aos autos pelos *amici curiae*, como critérios de atuação qualificada e influência material no julgamento²⁵. A participação ativa dos *amici curiae* nos debates, por meio de sustentações orais ou menções expressas em votos, revelou-se limitada nas ações analisadas.

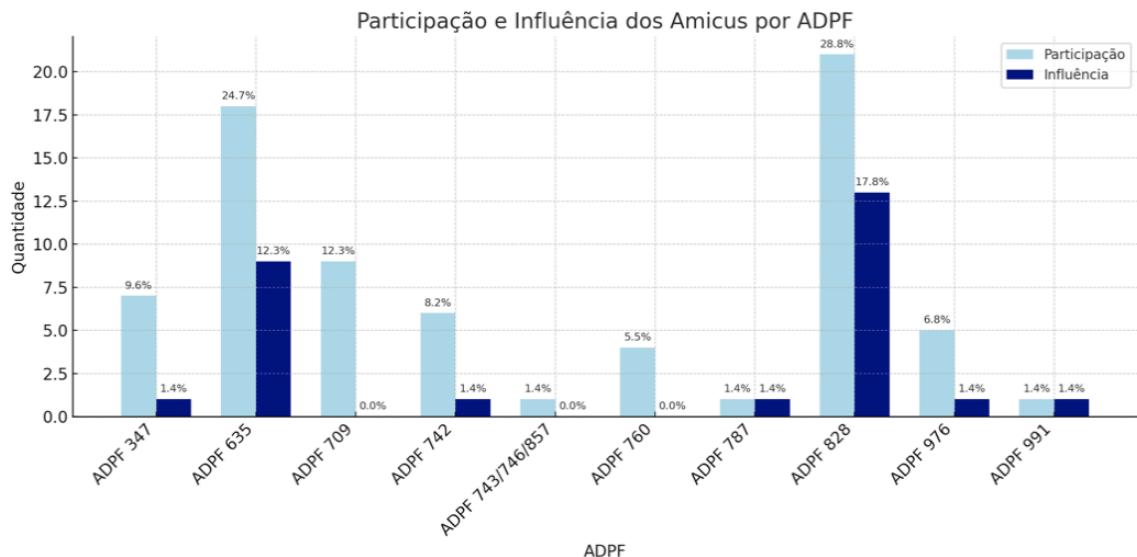
Na ADPF 828, tal participação foi observada em, no máximo, 28,8% dos terceiros admitidos, com poder de influência direta identificado em apenas 17,8% dos casos. Na ADPF 635, a atuação ativa foi registrada em 24,7% dos *amici curiae*, sendo que a influência direta nos votos ministeriais foi detectada em apenas 12,3%.

Em termos individuais, destacou-se a participação ativa e recorrente nos debates da DPU, que apesar de ter atuado em 7 demandas, inclusive com a realização de sustentações orais, só teve poder explícito de influência em 2 destas. Outra participação recorrente foi do Conectas Direitos Humanos em 6 ações, não

²⁵ Registra-se que a análise da permeabilidade do poder de influência dos *amici curiae* nas decisões não corresponde ao foco da pesquisa, que se pautou apenas na menção expressa na fundamentação dos votos dos ministros a elementos trazidos aos autos pelos referidos autores processuais.

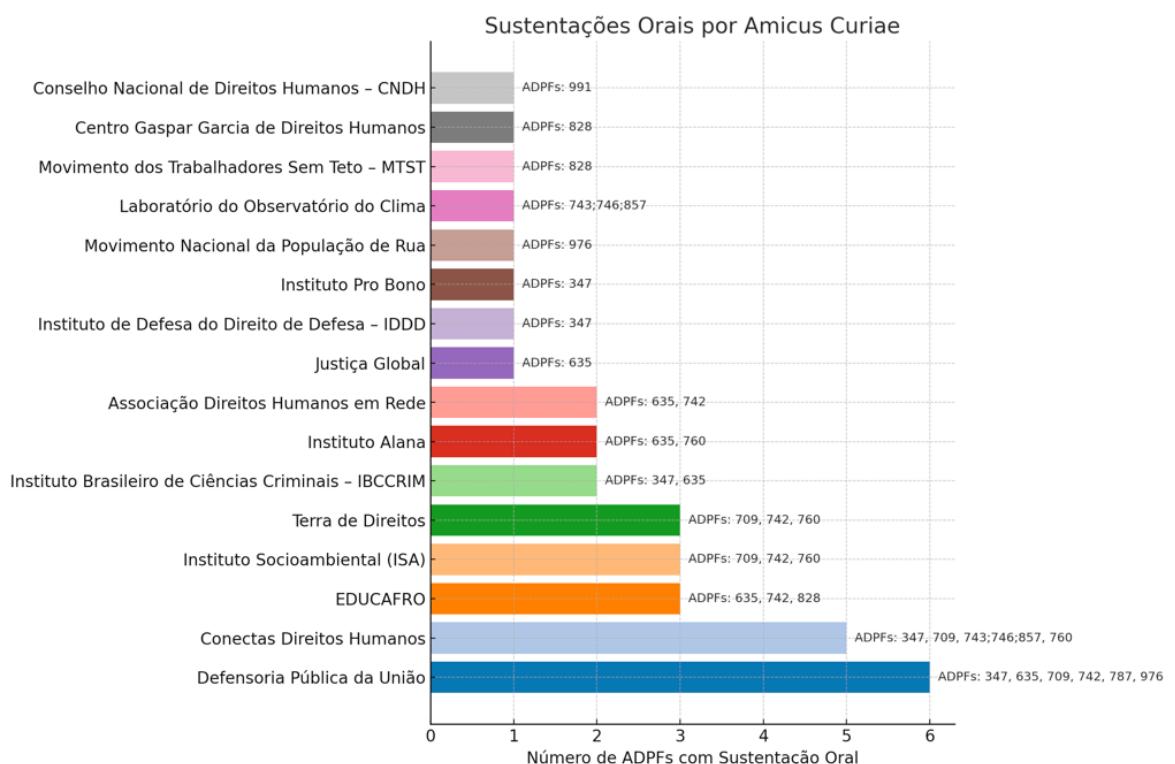
tendo sido constatado seu poder de influência direta nos votos prolatados. Em que pese tenham tido participação em menor quantidade de feitos, Terra Direitos, IBCCRIM e CNDH influenciaram os votos de forma explícita em 2 demandas das quais atuaram, respectivamente.

Gráfico 54 - Participação e Poder de Influência



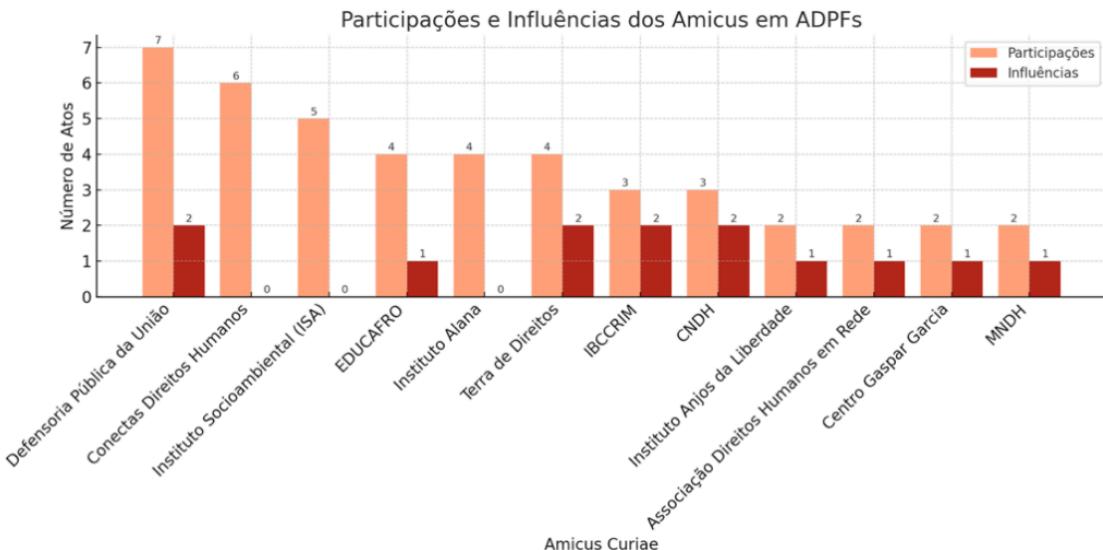
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 55 - Sustentação Oral por Amicus



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 56 - Participação e Poder de Influência por Amicus



Fonte: Elaboração própria.

Observados os dados supracitados, segue-se para o sétimo e último eixo temático, qual seja, o lapso temporal das demandas. Este eixo dedica-se à avaliação do lapso temporal das demandas estruturais analisadas, com o intuito de compreender sua duração, fases processuais e eventuais fatores de morosidade.

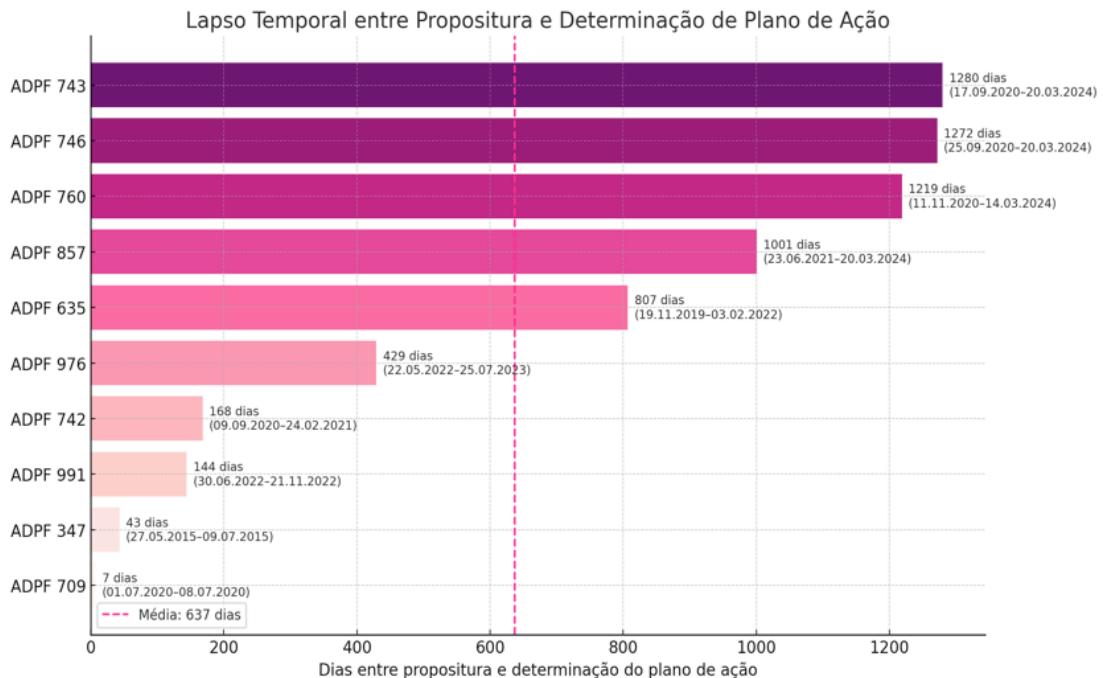
2.2.7 Sétimo eixo temático: lapso temporal de tramitação

Consoante explicado no capítulo primeiro, os processos estruturais exigem tempo dilatado de tramitação, para que sejam percebidas as transformações fáticas vislumbradas. O tempo médio decorrido entre a propositura da demanda e a determinação de elaboração do Plano de Ação foi de 637 dias, ou seja, aproximadamente 1 ano e 7 meses. O menor lapso temporal até tal comando foi de 7 dias, verificado na ADPF 709, enquanto o maior atingiu 1.280 dias – cerca de 3 anos e 6 meses –, na ADPF 743. Importa destacar que, grande parte das ações teve o início do monitoramento com o acompanhamento do cumprimento dos comandos judiciais liminares.

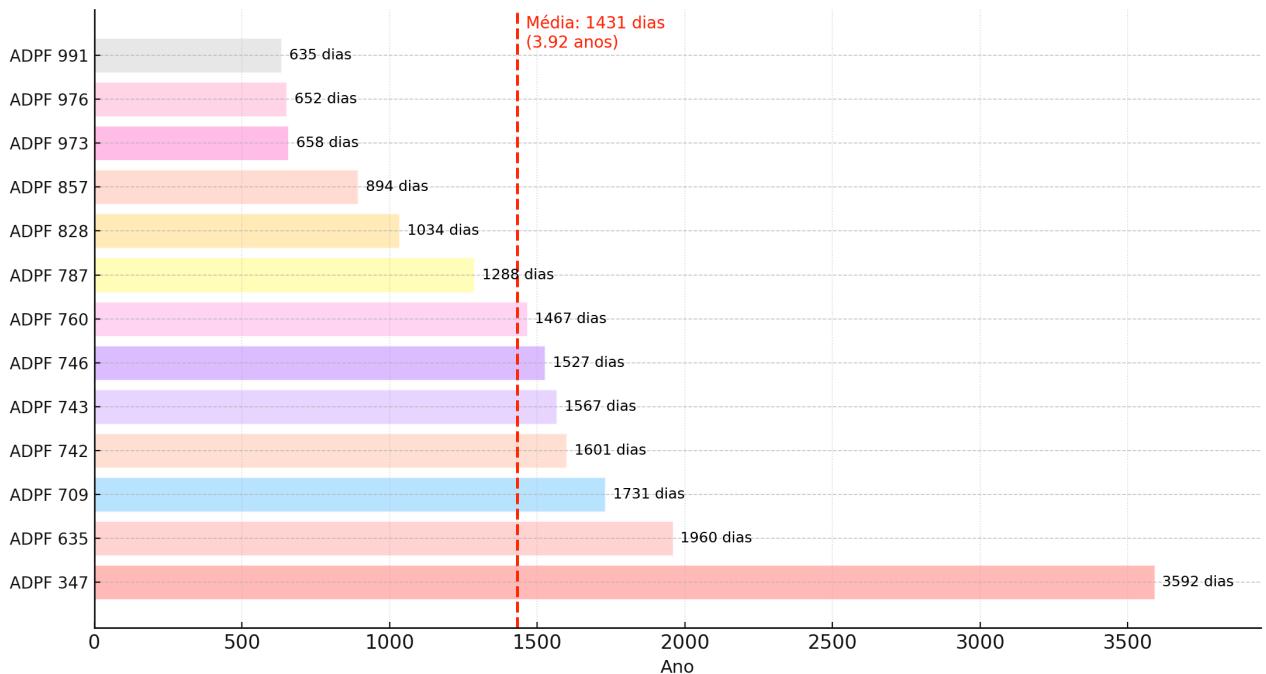
O tempo médio de tramitação total das ações analisadas, até a data de corte da pesquisa, foi de 1.431 dias, equivalente a aproximadamente 3 anos e 11 meses.

A ADPF 347, primeira a ser oficialmente categorizada como processo estrutural, é também a de maior duração, tendo sido proposta, em 2015, e permanecendo sob monitoramento até o presente momento. Rememore-se que, para fins desta análise, considerou-se como termo final o dia 1º de abril de 2025, data de encerramento da coleta de dados empíricos.

Gráfico 57 - Tempo até determinação de elaboração do Plano de Ação



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 58 - Tempo Total até o Fechamento da Pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

2.3 Conclusões parciais

A análise empírica desenvolvida neste capítulo concentrou-se, em síntese, na verificação de práticas adotadas pelo STF no âmbito das ações estruturais. Foram examinados aspectos como a fixação de *metas*, *cronogramas* de cumprimento, exigência de apresentação de *planos de ação* e a realização de *audiências públicas* ou oitivas de *grupos afetados*. Também foram analisadas a criação de instâncias auxiliares, a delegação de tarefas técnicas, a prolação de decisões de seguimento, o uso de *indicadores* para aferição do avanço das medidas e a produção de relatórios técnicos pelas entidades envolvidas.

Observa-se dos achados que o STF tem buscado incrementar acompanhamento das demandas e fomentar maior participação social, o que se verifica da realização de audiência de contextualização na ADPF 635; da fixação prévia dos pontos a serem debatidos nas audiências públicas nas ADPFs 635, 743, 746 e 857; da criação de grupos de trabalho nas ADPFs 635, 742, 991 e da identificação da necessidade de parâmetros claros na elaboração dos planos de ação nas ADPFs 347; 635; 746, 743 e 857. Contudo, a condução do monitoramento ainda não apresenta uniformidade, a exemplo do se observa da ausência de realização de audiências de contextualização em 77,8% das demandas; da não

realização de audiências públicas nas ADPFs 742, 787 e 828. Este cenário de dubiedade será aprofundado no capítulo seguinte.

Destaca-se dos achados empíricos que a propositura das demandas caracterizadas como estruturais concentrou-se entre os anos de 2020 e 2022. Em termos de autoria, a predominância da atuação dos partidos políticos (PSOL, PT, REDE e PSB) e a atuação meramente pontual pelos demais legitimados (MST; CONAQ e APIB) também chama atenção. Tais achados serão retomados e aprofundados oportunamente, no terceiro capítulo.

Outro ponto relevante é a diversidade temática do objeto das demandas, categorizadas em “Meio Ambiente”, “Saúde Pública no Contexto da Covid-19”, “Direitos Humanos e questões atinentes à Vulnerabilidade Social” e “Violência e Segurança Pública”. Isso porque, tal diversidade reverbera no desafio de se obter uma padronização na condução dos feitos. Ademais, as ações propostas, que tratam do tema Saúde Pública no Contexto da Covid-19, cuidam de temas emergenciais, o que remonta à sua inadequação estrutural, o que será melhor explorado. Em termos de relatoria, destacou-se certa predominância por determinados ministros (Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e André Mendonça), apesar de tal distribuição ser, a princípio, aleatória, esta relativa predominância pode afetar na forma de condução do monitoramento, o que também será detalhado no capítulo seguinte.

Em relação aos pedidos formulados pelos autores, verifica-se que sua conformidade com as características das demandas estruturais pode impactar na maior observância, ou não, do princípio da adstrição pelo relator. Dito isso, o requerimento de ECI, de alocações orçamentárias, de elaboração de *plano de ação*, de criação de *grupos de trabalho*, realização de *audiências públicas* e criação de *sala de situação* em diversas demandas, também é fato que merece ser aprofundado. Ainda, a realização de debates interdisciplinares, elaboração de relatórios periódicos e a imposição de astreintes também são achados relevantes.

O reconhecimento do ECI na ADPF 347 já era de amplo conhecimento, mas a cautela do STF em optar pelo seu não reconhecimento nas demandas ambientais tratou-se de achado relevante, que também dialoga com as balizas constantes do referencial teórico já exposto. Outro dado relevante foi a distinção de tratamento dado à necessidade de elaboração de planos estaduais pelas ADPFs 347 e 976. O nível de detalhamento das medidas firmadas liminarmente na ADPF 976 também

chamou atenção.

Por sua vez, a ausência de determinação de criação de plano de ação da ADPF 787 também se trata de dado que merece ser explorado no capítulo terceiro, por confrontar diretamente as premissas expostas no primeiro capítulo. Em contraponto, a determinação de realização de compromisso significativo, na ADPF 760, trouxe a aplicação inédita do referido instrumento processual. A necessidade de determinação de publicidade de dados, de relatórios prévios, a preocupação com a existência de recursos orçamentários para execução das medidas deferidas e a relevância dada à criação de *grupos de trabalho* também se destacaram.

Ainda, a realização de audiências públicas, admissão de *amici curiae*, e seu poder de influência nos debates, além do percentual de divergências nas votações e o nível de enfoque na fundamentação baseada em evidências também foram achados relevantes a serem aprofundados oportunamente. Ademais, os dados levantados sobre o percentual de acompanhamento dos feitos pelo NUPEC, também se trata de aspecto apto a impactar na análise do objeto de pesquisa.

O reconhecimento pelo STF quanto à necessidade de que o *plano de ação* contenha uma definição clara de indicadores e metodologia, foi achado interessante por dialogar diretamente com os parâmetros estabelecidos no primeiro capítulo. Ademais, o nível de homologação dos planos de ação apresentados (71,4%) e a análise feita pelo STF quando da sua admissão, com determinação de previdências complementares em 55,6% dos planos avaliados. Rememore-se que os indicadores a serem utilizados constaram em 71,4% dos planos, de forma explícita, além dos métodos de avaliação e as metas prioritárias a serem perseguidas, enquanto a exigência de elaboração de cronogramas de ação foi identificada em 77,8% das demandas. Trata-se de achado que demonstra uma postura crítica do STF frente aos dados que lhe são apresentados.

Antes da homologação do plano de ação, foram determinadas reformulações para atendimento dos critérios pré-determinados em 44,4% das ações. Ainda não ocorreu ordem de reformulação nas ações analisadas. Isso porque, o lapso temporal decorrido desde a propositura das ações ainda sequer foi suficiente para tanto. Conforme já mencionado, sugere-se atualização futura do presente estudo, de modo a avaliar se o impacto decorrente da implementação das medidas elencadas gerou necessidade de remodelamento de algum dos planos de ação.

Finalizada esta breve síntese, passa-se ao próximo capítulo da pesquisa, voltado a

aprofundar a compreensão dos achados empíricos.

3 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS ACHADOS, PROBLEMAS, SUGESTÕES E PERSPECTIVAS

Delineados os parâmetros doutrinários aplicáveis ao estudo, no capítulo primeiro, e detalhados os dados coletados sobre o monitoramento dos processos estruturais no recorte de pesquisa, conforme descrito no segundo capítulo, passa-se ao cotejo entre a teoria doutrinária e a prática realizada pelo STF. Conforme já exposto, a assunção de um papel mais ativo pelo STF provoca discussões acerca dos limites de sua atuação, críticas que são pertinentes, não para que se imobilize a jurisdição estatal, mas para que se alcance padrão de conformidade constitucional em sua atuação (Pinto; Alves, 2025, p. 225-226).

Observou-se dos achados empíricos que, apesar de existir uma fase específica para o monitoramento judicial nas ações estruturais (que se iniciaria após a homologação do plano de ação), o acompanhamento judicial tende a se iniciar muito antes, após a prolação da primeira decisão judicial cautelar. Considerando este cenário, a tarefa deste capítulo terceiro é proceder a uma síntese entre teoria e prática constatada pela pesquisa empírica, com o objetivo de traçar um diagnóstico mais preciso da realidade e, a partir dele, sugerir parâmetros de atuação para solucionar os problemas detectados quanto à falta de diretrizes capazes de orientar a etapa do monitoramento das decisões estruturais e à falta de uniformidade no emprego das estratégias de acompanhamento da efetividade. O referido percurso dialógico contribuirá para que se colha deste debate parâmetros empíricos de boa condução dos feitos estruturais.

Para tanto, a análise será subdividida em 2 (dois) tópicos. No primeiro, serão avaliados os achados correspondentes aos principais instrumentos de monitoramento utilizados pelo STF. A avaliação destes achados será subdividida em 4 (quatro) pontos, assim delimitados: *audiências públicas; grupos de trabalho; amicus curiae e outros instrumentos*. Por sua vez, no segundo tópico, serão debatidos demais aspectos aptos a impactar diretamente na qualidade do acompanhamento realizado pelo tribunal, com enfoque para as determinações atinentes ao *plano de ação*, a título de preparação da fase de monitoramento judicial.

Uma ressalva merece ser feita. Verifica-se, dos dados coletados no capítulo anterior, que a interposição das demandas se intensificou entre os anos de 2020-

2022, lapso temporal que coincide com o cenário de pandemia pela Covid-19 (ADPFs 991, 828, 709 e 742). Apesar da relevância dos temas tratados nas ações em comento, tal achado gera perplexidade: tais ações foram propostas com intuito de solucionar questão emergencial e transitória, o que é incompatível com o suposto caráter estrutural dos feitos. Conforme visto, o processo estrutural deve ser gradual, com avaliação, reavaliação e ajustes sucessivos, o que se mostra conflitante com medidas emergenciais (Serafim; Lima, 2022, p. 412-414). Esse maior tempo de tramitação ocorre justamente para viabilizar a maturação das medidas a serem implementadas no caso concreto, mediante utilização de uma visão prospectiva o que acarreta lentidão na marcha processual, sendo, por isso, inconciliável com a solução de questões urgentes (Ferraro, 2015, p. 25-26). Seria mais adequado que essas ações não tivessem sido classificadas como estruturais. Feita tal observação, passa-se a analisar os achados empíricos.

3.1 Instrumentos de monitoramento

Colhe-se dos dados levantados que o STF utilizou os seguintes instrumentos de monitoramento nos feitos estruturais analisados: audiências públicas; grupos de trabalho; *amicus curiae*; salas de situação; compromisso significativo; calendarização processual e sanções por descumprimento. Nota-se, de imediato, que o tribunal ainda não se valeu de *special masters* ou da utilização de provas atípicas, elementos descritos no primeiro capítulo.

3.1.1 Audiências públicas

Conforme visto no primeiro capítulo, consoante pontua Vitorelli (2024), as audiências públicas podem ser realizadas logo no início da demanda (*audiências de contextualização*) ou no curso de tramitação do feito. As *audiências de contextualização* se revelam importantes para informar os grupos e subgrupos afetados sobre a propositura da ação, além de permitir que o tribunal colha informações para melhor delimitação da lide (Marona; Rocha, 2017, p. 141-145). Apesar de sua relevância, notou-se dos achados empíricos que apenas em 23,1% das ações houve requerimento expresso de realização de audiências públicas, tendo sido realizadas apenas em 22,2% das ações analisadas. Os dados em comento

revelam uma reduzida preocupação com a ampla participação social nas demandas, tanto por parte dos autores do feito, como pelo tribunal. É necessário, porém, que tais audiências sejam conduzidas sempre que possível, de forma a se estabelecer de imediato um amplo diálogo com a sociedade civil envolvida, principalmente ao se considerar sua baixa representatividade na interposição das ações (Lulia; Domingues, 2019, p. 231-233).

Nota-se que a realização de *audiência de contextualização* na ADPF 635, tal como recomenda a doutrina, auxiliou no monitoramento; permitiu alinhamento das expectativas entre os envolvidos; viabilizou ajustes temáticos, que auxiliaram nos debates; além da obtenção de informações (Varella, et al., 2025, p. 72). Estes dados exemplificam a importância destas *audiências públicas de contextualização*, logo no início dos processos estruturais. Trata-se de ponto que merece ser aprimorado pelo STF.

Em relação a celebração de audiências públicas ao longo da tramitação das demandas, observou-se que nas ADPFs 635 e 743, 746, 857 (em tramitação conjunta) foram efetuadas 5 audiências, em oposição às ADPFs 742, 787 e 828, em que não se observou a ocorrência de nenhuma audiência pública. Tal constatação revela a ausência de padronização procedural pelo STF, o que deve ser solucionado para ampliação da participação dialógica (Lulia; Domingues, 2019, p. 2477-2494) (França; Serafim; Albuquerque, 2021, p. 31-58).

É importante, ainda, que os pontos a serem debatidos nas audiências sejam estabelecidos previamente, postura que confere maior clareza quanto ao conteúdo do debate, viabiliza a preparação adequada pelos seus integrantes e facilita a condução dos trabalhos (Strapasson; Barboza, 2022, p. 16-20). Apesar desta preparação ter sido observada nas ADPFs 635 e 743, 746, 857 (em tramitação conjunta), trata-se de medida que também encontra espaço para melhoria, devendo ocorrer, na medida do possível, em todas as demandas que tramitem no STF.

Outro destaque é a condução dos trabalhos. Observa-se dos achados empíricos que em 62,5% dos casos tais audiências foram realizadas por juízes auxiliares da presidência do STF, sem a participação direta do ministro relator. Apesar da delegação de tais atos ser permitida, sua realização nos feitos estruturais retira o contato direto do ministro relator com os grupos e subgrupos afetados pela lide, o que enfraquece a dialeticidade e reduz a potencial influência que a sociedade civil possa exercer na construção de soluções (Serafim, 2024, p. 279-282). Aqui

também há espaço para aprimoramento.

Vale, ainda, outra ressalva. As audiências não devem ser empregadas como mera convocação da comunidade científica (para tanto há o instrumento da criação de comissões técnicas), sob pena de se tornarem instrumento retórico de viés de confirmação. A diversidade dos expositores influencia na qualidade dos debates e no leque de perspectivas a serem analisadas pelo STF, razão pela qual o perfil dos participantes e sua representatividade são de extrema importância, já que atuarão como porta-vozes dos interesses envolvidos na lide (Marona; Rocha, 2017, p. 141-145). Deve-se, portanto, viabilizar a participação de atores que, de outro modo, não seriam ouvidos no processo, com capacidade de influência concreta nas decisões a serem tomadas (Lulia; Domingues, 2019, p. 231-233). A referida participação deve ser efetiva, de forma a viabilizar o efetivo poder de influência dos expositores nos debates.

Sobre o tema, um achado se revelou preocupante: a presença de *amici curiae* em todas as audiências públicas sem que, contudo, lhes tenha sido conferida oportunidade para a formulação de indagações diretas nos debates. Trata-se de constatação que enfraquece o diálogo, por comprometer sua eficácia, pois uma atuação ativa nas discussões permite maiores resultados práticos e incrementa o diálogo aberto. Como exemplo, verifica-se que em 71% das audiências os autores e integrantes do NUPEC formularam questionamentos diretos durante os diálogos, sendo que em 66,7% o ministro Relator proferiu determinações complementares decorrentes das discussões realizadas. Tais dados convergem para conclusão de que o maior fomento às arguições permite que o ministro Relator colha maiores elementos importantes ao deslinde do feito e melhor direcione sua condução.

3.1.2 Grupos de trabalho

Conforme exposto, os grupos de trabalho devem ser compostos por especialistas, com o objetivo de fornecer dados técnicos, auxiliar no diálogo com a parcela social afetada e propor medidas para auxiliar na implementação das medidas definidas no plano de ação (Serafim, 2024, p. 287). Ao final, devem elaborar relatórios, que permitam obtenção de dados empíricos mais confiáveis e imparciais, de modo a auxiliar concretamente o monitoramento realizado pelo STF (Serafim; Lopes Filho, 2023, p. 1027-1051). Consta dos dados levantados que só

houve pleito de instalação de tais grupos em 38,5% das ações analisadas. Em contraste, houve a determinação de criação de grupo especializado em 80% das ações analisadas, o que revelou a necessidade de uma atuação de ofício do tribunal. A descoberta ressoa a compreensão do STF acerca da importância do instrumento na condução feito, notadamente ao se constatar que tais determinações foram unâimes.

Colhe-se, ainda, dos dados coletados que nas ADPFs 742 e 991 houve a criação de grupo de trabalho interdisciplinar, tal como recomendado pela doutrina supracitada. Na referida ADPF 991 o grupo instalado contou, inclusive, com auxílio do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais do CNJ. Em sentido similar, na ADPF 635, foi criado grupo técnico para diagnóstico da situação, de forma a dialogar com os atores processuais e auxiliar na definição de um rol de ações prioritárias para a redução da letalidade policial, além de prever auxílio do Observatório de Direitos Humanos do CNJ, o que revela a ampliação da capacidade institucional do STF (Varella *et al.*, 2025, p.71)²⁶. Trata-se de achado que vai de encontro com a crítica doutrinária que sustenta a incapacidade técnica do STF, por demonstrar uma ampliação da multidisciplinariedade técnica na condução dos feitos, de forma a mitigar seus argumentos.

3.1.4 Amicus Curiae

Conforme constou do referencial teórico descrito no primeiro capítulo, a admissão de terceiros como *amicus curiae* também é instrumento que fomenta a participação social e afasta os argumentos críticos, por ampliar a democratização do processo decisório e corroborar a abertura da jurisdição às manifestações sociais (Serafim, 2024, 296).

Na ADPF 635 foram admitidos 54 terceiros interessados. Eventuais negativas de participação foram pontuais e se fundaram na existência de jurisprudência pacífica do STF sobre a ausência de demonstração de finalidades institucionais vinculadas ao tema debatido; impossibilidade de ingresso de pessoas físicas nos feitos; momento processual inoportuno, após o feito já se encontrar pautado –

²⁶ Não se desconhece a importância da atuação do CNJ no acompanhamento dos processos estruturais que tramitam no STF, contudo, por fugir do foco da pesquisa, as minúcias de sua atuação não foram analisadas neste estudo. Sugere-se, contudo, a realização pesquisa específica no tema no futuro.

ocasião em que se oportunizou a apresentação de memoriais como forma indireta de participação. Tais dados demonstram, a princípio, uma postura flexível do tribunal, de ampla aceitação para os debates, o que se contrapõe à doutrina crítica de Strapasson e Barboza (2022, p. 1-28) que entende pela necessidade de maior restrição na admissão dos terceiros interessados, de forma a evitar seu uso estratégico como viés de confirmação.

Nas demandas em que o nível de ingresso de terceiros interessados foi mais amplo – ADPFs 828 e 635 –, não se notou maior participação nos debates (17,8% e 12,3%, respectivamente). O cenário descrito exemplifica o contrassenso entre as participações deferidas e o poder de influência que tais interessados parecem exercer no diálogo. Rememore-se o alerta feito por Serafim (2024, p. 282-284), exposto no primeiro capítulo, no sentido de que deve haver mais cautela na aceitação de pedidos de ingresso. Segundo o autor, uma grande quantidade de participantes pode prejudicar a tutela do direito material, em razão de tumulto processual e de dificultar uma análise cuidadosa dos argumentos individuais. Trata-se de achado que demonstra a necessidade de que a participação dos terceiros admitidos no feito não seja apenas formal. É importante que lhes seja oportunizada influência direta no seu deslinde, de forma a se ampliar o caráter democrático da demanda (Strapasson; Barboza, 2022, p. 1-28).

Outro elemento merece destaque: verificou-se a ampla atuação de determinadas entidades como *amici curiae*, quais sejam, a DPU, da organização Conectas Direitos Humanos, do Instituto Alana e do ISA. Questiona-se se tais terceiros teriam, de fato, representatividade adequada em todas as demandas, considerando-se a amplitude temática dos feitos. Certo é que tal lacuna deve ser suprida por pesquisa adicional, conforme já mencionado no capítulo segundo. Contudo, este achado sinaliza a ausência de variação representativa quanto aos grupos e subgrupos afetados na lide, além de reduzida pluralidade nas perspectivas técnicas a serem expostas perante o tribunal.

Um cenário ideal seria o de menor número de *amici curiae*, mas com efetiva pluralidade representativa, o que viabilizaria ao STF sopesar diferentes perspectivas imbricadas no litígio, pois a seleção mais criteriosa do rol de participantes fomenta a participação e o potencial de influência no feito (Serafim, 2024, p. 282-284). Trata-se de questão a ser aperfeiçoada.

3.1.5 Outros instrumentos

Consoante exposto, os demais instrumentos que seriam, em tese, capazes de auxiliar tecnicamente no acompanhamento do feito são: a criação de *sala de situação*; a adoção de *compromisso significativo*; a *calendarização processual*; a *aplicação de sanções*; a utilização de *special masters* e a admissão de meios de prova atípicos.

A criação de *sala de situação* ocorreu no âmbito da ADPF 709, entretanto sua condução não foi realizada da melhor maneira, pois não se conseguiu estabelecer comunicação eficaz entre os atores processuais e o grupo afetado, razão pela qual seus efeitos foram inócuos (Broocke; Kozicki, 2025, p.159). Godoy (2021, p. 2186) afirma que houve apenas “ilusão de diálogo”, em debate tenso, conduzido por militares, com utilização de plataforma desconhecida, sem qualquer preocupação com a inclusão digital dos indígenas. Ainda, após três reuniões infrutíferas, a União deixou de realizá-las, em manifesto descumprimento ao comando judicial (Broocke; Kozicki, 2025, p.159). Infere-se desta experiência que, apesar de tal instrumento ser previsto pela doutrina como útil ao incremento de informações técnicas, o alcance de sua eficácia depende de uma boa condução dos trabalhos, com diálogo efetivo e concreto entre os interlocutores (Serafim, 2024, p. 296-303).

Um achado importante foi a utilização de instrumento paradigmático na ADPF 760: o *compromisso significativo* (Lago, 2025, p. 344-346). A princípio, seu emprego parece refrear a vertente crítica que sustenta o malferimento à separação de poderes, já que fomenta não apenas o diálogo, mas a construção de soluções por meio de debate entre população afetada e administração pública. Cite-se excerto do voto condutor do julgamento da ADPF 760:

[...] determinar que o Governo Federal assuma um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica, em conjunto com os Poderes Legislativo e Judiciário do ente federal e os Estados e Municípios, respeitada a interpretação mínima de deveres e dos mecanismos de acompanhamento constante no restante do dispositivo.

Ocorre que, não se observa dos achados empíricos quais serão os parâmetros adotados para a realização do compromisso em questão, tampouco com quais grupos da sociedade civil será firmado. Tal ausência gera dúvidas acerca de

qual grupo dialogará com a Administração Pública para sua celebração, ao se considerar que o objeto da ADPF em comento é a preservação ambiental, tema de interesse difuso. Assim, apesar do interesse na utilização de compromisso significativo para a experiência brasileira, tal instrumento não pode ser realizado de forma acrítica, sem que se observe os fundamentos básicos do instituto.

Outro achado relevante: no âmbito da ADPF 635 realizou-se a *calendarização* sobre apresentação de novos documentos nos autos (Varella, et al., 2025, p. 72), tal como aconselha a doutrina de Menegat (2023, p. 315-317). Trata-se de importante inovação pelo STF, o que deve ser ampliado para outras demandas, por permitir maior previsibilidade e transparência.

As *sanções por descumprimento*, por sua vez, foram requeridas em apenas 15,4% dos feitos. O baixo percentual se coaduna com a noção de que se trata de medida extrema para um processo que busca a dialeticidade. A aplicação de multas pelo STF ocorrer apenas como último recurso, diante de descumprimento manifestamente intencional. Esta excepcionalidade se justifica na noção de que a imposição de multa pode, além de obstaculizar o debate, reduzir a capacidade de atuação estatal, ao comprometer recursos destinados à solução da própria lide (Serafim, 2024, p. 316-323). Apesar da importância e utilidade do instrumento, sua aplicação deve ser reduzida e excepcional, tal como se verificou dos achados empíricos.

Conforme mencionado, não se verificou dos dados levantados a utilização pelo STF de *special masters*. Conforme constou do primeiro capítulo, tais auxiliares podem ser úteis na fase de implementação das medidas, produzindo ou revisando relatórios, observando a evolução de metas e relatando óbices na implementação do plano de ação homologado, o que, em tese, seria capaz de aplacar a crítica da incapacidade técnica do Poder Judiciário para atuação nos feitos estruturais.

A medida parece ser capaz de incrementar o rol de informações técnicas sobre o desenrolar da execução estrutural, de forma a se evitar maquiamento no cumprimento de metas, mitigando-se, assim, perspectivas enviesadas (Cantoario, 2024, p. 17; Vitorelli, 2024, p. 218-219). Sua utilização deve ser aventada, mas com cautela. Isso porque, uma má escolha na delegação abre espaço para perda de neutralidade e imparcialidade (Menegat, 2021, p. 140), assim, caso o instituto seja objeto de importação, deve-se fazê-lo de forma crítica para que seja, de fato, adequado às peculiaridades brasileiras.

Por fim, tampouco se observou a admissão de meios probatórios *atípicos*. Conforme ensina Menegat (2023, p. 288-289), o emprego de diferentes meios probatórios, como o de métodos estatísticos pode ser útil para que se tenha maior previsibilidade acerca dos possíveis impactos das medidas a serem implementadas nas lides. Ainda que tais modalidades não sejam capazes de conferir previsões exatas, podem ser úteis para, aliadas a outros elementos auxiliar nas escolhas dentre diversas alternativas possíveis de medidas a serem tomadas.

3.2 Demais apontamentos/problemas

Analizados os achados correspondentes aos instrumentos de monitoramento utilizados pelo STF, resta avaliar outros dados colhidos na pesquisa aptos a impactar na qualidade de acompanhamento realizado tribunal. Para tanto, destaca-se a relevância dos comandos que cuidam da elaboração dos planos de ação, pois trata-se de momento no qual o tribunal possui condições de preparar a subsequente etapa de monitoramento judicial, tal como se colhe do paralelo firmado com o ciclo de políticas públicas, descrito no capítulo primeiro.

3.2.1 Considerações acerca dos planos de ação

A elaboração dos planos de ação é intrínseca à essência do procedimento estrutural. Ocorre que a determinação de sua criação só ocorreu em 72,7% das demandas analisadas, o que gera estranheza pois o percentual deveria atingir 100%. Na ADPF 973 a ausência de determinação de elaboração de plano de ação se deu apenas em razão do caráter inicial de sua tramitação, não tendo sido proferidas quaisquer decisões liminares ou de mérito até a data de fechamento da pesquisa. O mesmo não se observou das ADPFs 787 e 828.

Na na ADPF 787, o cerne da demanda se resumiu à necessidade de medidas para acesso às especialidades médicas por pessoas transexuais e adaptação nas DNVs quanto aos genitores. Cuidou-se de ação, cujo provimento judicial se restringiu ao deferimento ou não da medida, sob uma ótica tradicional (Ferraro, 2015, p.13). Apesar da lide subjacente à demanda ser coletiva e afetar diversos legitimados, tal problema não parece ser irradiado, tampouco estrutural.

Já na ADPF 828, que cuidou de possibilidade de suspensão de despejos,

desocupações e reintegrações de posse durante o período da pandemia pela Covid-19, nota-se a natureza emergencial de seu objeto, que também parece fugir ao escopo dos feitos estruturais, que demandam um tempo hábil de maturação do feito. Tais dados demonstram a necessidade de cautela na categorização dos feitos como estruturais, sob pena de desvirtuar o instituto.

Por sua vez, apesar de ter havido determinação de elaboração de plano de ação nas ADPFs 991, 709 e 742, tais feitos trataram de temas atinentes à pandemia pela Covid-19, enquanto as ADPFs 743, 746 e 857 buscaram medidas destinadas a controlar ou mitigar a ocorrência de desmatamentos e incêndios. Apesar da discrepância entre os objetos das ações, nota-se denominador em comum: o intuito das ações foi a correção emergencial e imediata de situações transitórias. Consoante já explanado, há inadequação do meio empregado nas demandas, pois os processos estruturais demandam tempo considerável de tramitação, não devendo ser utilizados no escopo de solucionar questões cuja urgência é latente (Vitorelli, 2024, p. 634). Sugere-se, portanto, cautela, para que o tribunal não aplique o caráter flexível, experimentalista e utilitário dos processos estruturais a questões que não o comportem (França; Serafim; Albuquerque, 2021, p. 31-58).

Notou-se, ainda, dos elementos empíricos que a necessidade de inclusão de indicadores claros, metas objetivas e metodologia de coleta de dados para elaboração dos respectivos *planos de ação* foi verificada em 66,7% das decisões. Conforme visto, a existência de indicadores sociais possui a função de guiar a criação dos planos em comento, fornecer subsídios para avaliação dos impactos fáticos das medidas implementadas, além de justificar a alocação de recursos financeiros. Assim, a determinação de inclusão desses marcadores nos *planos de ação* elaborados pelo Poder Executivo influencia diretamente no acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas no referido plano (Carvalho; Leal, 2021, p. 213-221).

Por sua vez, a determinação de publicidade dos dados e apresentação de relatórios prévios foi presente em 70% das ações. Na ADPF 635, quando da concessão de medida cautelar, constou, inclusive, a necessidade de produção de relatórios periódicos como exigência de *accountability* da atuação pública. Trata-se de percentual relevante que indica preocupação do STF com a transparência das medidas a serem implementadas no curso da demanda, mas que ainda pode ser elevado.

Nota-se dos achados da pesquisa, já na ADPF 347, a adoção de papel de coordenador de medidas pelo STF, o que rechaça a afirmação de violação postulado da *separação de poderes*. Nesta demanda constou desde o início a necessidade de parâmetros claros no plano de ação, a ser definido pelo Poder Executivo, além de preocupação do STF com a alocação de recursos necessários e disponíveis para a implementação futura das medidas e com a obtenção de informações sobre a situação prisional, como forma de delinear o cenário fático subjacente aos autos. Os dados demonstram a aprendizagem do STF com a experiência internacional, e seu esforço em não repetir os equívocos históricos decorrente da falta de monitoramento dos feitos estruturais (Lima; Garcia, 2023, p. 112-131). Tampouco se observa o detalhamento exacerbado das medidas, tendo sido colacionado nos autos o desenho do *plano de ação* seria feito pelo Poder Executivo (Broocke; Kozicki, 2025, p.160). Cite-se excerto do voto do ministro Marco Aurélio, no julgamento do pedido cautelar na ADPF 347:

Nada do que foi afirmado autoriza, todavia, o Supremo a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deve superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade. Cabe ao Supremo catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções. Não lhe incumbe, no entanto, definir o conteúdo próprio dessas políticas, os detalhes dos meios a serem empregados. Em vez de desprezar as capacidades institucionais dos outros Poderes, deve coordená-las, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente. Não se trata de substituição aos demais Poderes, e sim de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias. Há de se alcançar o equilíbrio entre respostas efetivas às violações de direitos e as limitações institucionais reveladas na Carta da República (Brasil, 2015).

A preocupação do STF com uma avaliação adequada do plano de ação também restou clara no julgamento de mérito da ADPF 347. Colhe-se importante excerto do voto do ministro Luís Roberto Barroso, na homologação do plano “Pena Justa”:

Em primeiro lugar, é importante esclarecer o que deve ser analisado para que um plano de ação seja homologado. O objetivo do processo

estrutural não é retirar dos gestores públicos a sua atribuição de realizar escolhas alocativas, desenhar políticas públicas e estabelecer metas e ações de implementação. Na verdade, trata-se de instrumento para retirar a Administração Pública da inércia e desfazer pontos de bloqueio institucional, ressaltando a necessidade de modificar um estado de coisas que está em profunda desconformidade com a Constituição Federal e ocasionando grave e sistemática violação dos direitos fundamentais. Para manter a coerência com o referido precedente, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema, cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado

[...]

Atualmente, há textos e manuais qualificados que fornecem critérios para avaliar se um plano de ação é coerente e bem estruturado. Como exemplo internacional, cito o “Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results”, desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, nacional, temos o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, e o manual “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prática de Análise Ex Ante”, desenvolvido pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Com base nos referidos documentos, apresento os critérios mais importantes para a avaliação judicial da razoabilidade e coerência de um plano de ação:

- (i) Diagnóstico do problema: o plano deve explicar e detalhar qual o problema a ser enfrentado, quais as suas causas, quais evidências são utilizadas como base para o diagnóstico e qual o histórico de atuação da Administração Pública no tema;
- (ii) Apresentação de objetivos e metas: enquanto os objetivos têm caráter mais geral e amplo, as metas são realizações concretas que precisam ser delimitadas para comprovar a viabilidade do plano. As metas precisam ser específicas, viáveis, mensuráveis e possuir prazos específicos;
- (iii) Ações e cronograma de atuação: o plano deve apresentar quais ações serão adotadas para alcançar os objetivos e as metas almejadas pela Administração Pública. É importante que exista um cronograma para a realização dessas ações e que estejam previstos os resultados concretos esperados;
- (iv) Matriz de responsabilidade: o plano precisa explicar quais os agentes públicos e privados que atuarão em sua implementação, detalhando quais órgãos e entidades serão responsáveis por cada conjunto de ações;
- (v) Matriz de risco: o plano precisa identificar quais os possíveis obstáculos políticos, materiais e orçamentários podem comprometer os resultados pretendidos;
- (vi) Previsão de recursos: para que o plano seja viável, deve prever quais recursos orçamentários, humanos e tecnológicos serão utilizados em sua implementação;
- (vii) Monitoramento, avaliação e publicidade: o plano deve apresentar mecanismo de monitoramento e avaliação de resultados. Para isso,

é essencial que sejam estabelecidos indicadores qualitativos e quantitativos, que possam indicar em que medida o plano foi efetivo e o que precisa ser aprimorado. É preciso também estabelecer mecanismos de transparência, dando-se publicidade aos resultados obtidos. Os referidos critérios, além de constarem em documentos e guias que orientam a atividade do gestor público, também constam do anteprojeto de Lei de Processos Estruturais do Senado Federal.

Observa-se dos dados supracitados uma preocupação do STF com o estabelecimento de balizas adequadas para criação do *plano de ação*²⁷. Conforme pontua Vitorelli (2024, p. 333-369), este cuidado permitirá a obtenção de dados mais objetivos acerca do avanço ou retrocesso da situação, como subsídio para eventual reformulação do plano de ação. Para tanto, deve haver o diagnóstico dos motivos de persistência de falhas e o redesenho do plano, de forma a se delinear medidas mais detalhadas.

Em oposição, no âmbito da ADPF 742 embora tenha sido determinada a realização do *plano de ação*, não houve previsão de que sua homologação seria realizada pelo próprio STF. Ocorre que este juízo de conformidade se mostra etapa preparatória importante para o acompanhamento da evolução da demanda, devendo sempre constar das decisões. Conforme já explanado no primeiro capítulo, a gradualidade na implementação de medidas altera a rede de conexões, o que tem o condão de desencadear novas consequências não antevistas (Fuller, 1978, p. 353-409). Assim, é natural que o ajuste e adaptação sejam necessários, com certa dose para experimentação, de forma a viabilizar a autocorreção operacional quando presente algum obstáculo para atingimento de resultados (Coutinho, 2013, p. 182). Tal prática não deve ser repetida.

Um elemento empírico merece destaque: a estratégia adotada para determinação de criação de planos estatais. Na ADPF 347, primeiro houve a previsão de criação e homologação de um *plano de ação* nacional pelo Poder Executivo, como molde de estrutura e metodologia a ser adotada na elaboração dos

²⁷ Menegat (2023, p. 73) cita estudo conduzido pela *Harvard Law Review* (1977, p. 435-455) acerca dos problemas na implementação de reformas estruturais, no qual se observa características muito similares as que constam nos critérios elencados na ADPF 347. Observe-se: (i) a flexibilização e adaptação de técnicas e procedimentos judiciais ao caso concreto; (ii) a necessidade de monitoramento da implementação das medidas, com relatórios periódicos, mediante retenção da jurisdição; (iii) a importância da utilização de técnicas negociais de resolução de disputas, com atuação de *special masters*, comitês e painéis de especialistas; (iv) a necessidade de utilização de medidas para garantir a efetividade da decisão de forma gradual; (v) a possibilidade de participar do gerenciamento/allocação de recursos financeiros na instituição reformada, ainda que indiretamente; e (vi) a importância de se elaborar um plano de implementação da decisão (que contenha metas, parâmetros e cronogramas). Para aprofundamento: Menegat (2023); *Harvard Law Review* (1977).

planos de ação estaduais (Broocke; Kozicki, 2025, p.161). Mesmo tendo sido a primeira ação reconhecidamente estrutural, instituiu-se de imediato parâmetros técnicos para criação dos referidos planos; reconheceu-se o papel do Poder Executivo em sua criação; a necessidade de fornecimento de informações para subsidiar a demanda e de constante monitoramento, inclusive por meio de grupos de fiscalização do sistema carcerário, com atuação semestral. Nota-se uma tentativa do STF em promover desbloqueio das forças políticas contrárias à atuação na matéria. Tais dados se contrapõem à alegação de violação de separação de poderes, já que buscam, justamente, sua integração na obtenção de resultados práticos.

Em oposição, na ADPF 976 notou-se, já no início da demanda, grande detalhamento do conteúdo que deveria constar na elaboração do plano de ação, como a criação de programas públicos específicos e serviços de zeladorias urbana. Conforme exposto no referencial teórico, um alto aprofundamento nas medidas a serem adotadas, ainda que tenha sido precedido de oitiva da população envolvida por meio de audiências públicas, reduz muito a margem de atuação do Poder Executivo. A não recomendação de um detalhamento exacerbado é verificada desde a experiência histórica americana, quando se firmou as bases embrionárias do processo estrutural, já que abre azo ao descumprimento das decisões, o que enfraquece a natureza mandamental dos provimentos judiciais (Fiss, 2024, p.35-53; Serafim, 2024, p. 7). Trata-se de achado que corrobora a fundamentação crítica acerca da ofensa à separação de poderes e que deve ser evitado, pois decisões minuciosas podem gerar resistência política e comprometer a efetividade da solução no caso concreto (Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 259-281). A decisão inicial deve, portanto, realizar mapeamento da situação, sem se imiscuir nas minúcias do caso ou das soluções possíveis (Menegat, 2023, p. 291).

Outro achado passível de críticas é a determinação, ainda na ADPF 976, de elaboração de planos de ação não apenas pelos entes estatais, mas também municipais. Isso porque, não fora adotada estratégia similar à utilizada na ADPF 347, qual seja, a aprovação primeiro de um plano nacional, de forma a já se estabelecer balizas para a criação dos planos estaduais. A decisão proferida na ADPF 976 optou pelo detalhamento das medidas a serem implementadas, sem estabelecer técnica apta a garantir que a elaboração de tais planos seja realizada da forma mais uniforme possível, ainda que se considere as peculiaridades de cada ente federado, tampouco previu, de forma expressa, como ocorreria o

monitoramento judicial dos *planos* elaborados a nível municipal. O cenário direciona para uma dificuldade de acompanhamento da questão fática tecida a minúcias em todo território nacional, o que, conforme visto, enfraquece a força da decisão judicial (Fiss, 2024, p. 35-53). Apesar da tramitação das referidas demandas não ter avançado o suficiente para se verificar de forma inequívoca o impacto das críticas aqui realizadas, a estratégia adotada na ADPF 347 parece estar mais alinhada ao acervo teórico firmado no primeiro capítulo.

Os dados levantados revelam que, ao analisar os planos de ação apresentados nas demandas, o STF apontou a necessidade de inclusão de medidas complementares, em 55,6%, enquanto a determinação de reformulações ocorreu em 44,4% das ações. Houve, ainda, a previsão de *acompanhamento* contínuo da demanda em 71,4% dos casos, além de previsão de elaboração de *cronogramas* de ação em 77,8% das demandas. Os achados em comento corroboram a noção de que os planos devem apresentar conformidade com os critérios objetivos pré-determinados, e que apesar de haver certa preocupação neste sentido os feitos ainda carecem de uniformidade na tramitação, sendo importante que tais percentuais sejam elevados, conforme ocorram determinações futuras.

Em que pese a fase de andamento dos processos analisados ainda não permita observar a necessidade de reformulação dos planos de ação, trata-se de instrumento passível de ser utilizado futuramente, após maior amadurecimento das demandas. Rememore-se que seu remodelamento pode ocorrer em diversos cenários, tais como: a insuficiência das medidas inicialmente previstas; bloqueios para sua implementação; situações em que se revele necessária uma reavaliação das razões da ineficácia, com o consequente remanejamento das ações. Por outro lado, o redesenho do plano inicial também é possível como forma de se aprofundar em uma nova etapa, no caso do sucesso das medidas anteriores, de forma a buscar melhorias ainda maiores no cenário violador. Cuida-se de fase de aprimoramento do plano de ação inicial, de forma a reiniciar o ciclo de implementação e monitoramento até se obter resultados que satisfaçam, minimamente, a tutela pretendida (Vitorelli, 2024, p. 333-369). Sugere-se, assim, estudo futuro sobre o tema de forma a verificar quais aspectos serão analisados pelo STF para determinar eventual reformulação dos planos de ação vigentes.

3.2.2 Outros aspectos relevantes

Os achados que tratam da *autoria* das demandas permitem rechaçar a corrente crítica que assevera a *ilegitimidade democrática* do Poder Judiciário. Isso porque 87% das ações foram propostas por partidos políticos, dado que permite 2 (duas) conclusões. A primeira é que a propositura das demandas por legitimado eleito democraticamente permite a mitigação, em parte, da crítica que sustenta a ilegitimidade democrática da atuação judicial nos feitos. Nota-se, portanto, que o STF tem sido chamado a atuar como arena de debate. Diz-se que a mitigação da crítica se dá “em parte”, porque, com exceção da autoria com alguma origem democrática, permaneceriam todos os demais elementos críticos quanto ao déficit democrático das intervenções judiciais nos processos estruturais. Assim, apesar da atuação judicial não ser ideal, tampouco “tábua de salvação”, tende a ser provocada quando as demais instâncias se mostram insuficientes para solução da questão (Broocke; Kozicki, 2025, p. 141). É justamente o que se observa dos achados. A segunda é a identificação que os demais legitimados possuem dificuldades na propositura das ADPFs estruturais.

Nota-se que os representantes da sociedade civil interpuseram apenas 14,3% das ações analisadas, por intermédio de associações ou sindicatos, sendo que tal atuação minoritária ocorreu, em sua maioria, em coautoria com partidos políticos. Apenas a APIB atuou de forma isolada e propôs a ADPF 991. O referido cenário denota *déficit* de representatividade dos grupos e subgrupos afetados na provocação judicial de questões estruturais (Fiss, 2024, p. 35-53). Ressalta ilógico supor que os partidos políticos – cada um deles comprometido com seu próprio programa e espectro ideológico – detenham capacidade concreta de representar os múltiplos interesses em jogo. Tal percepção se incrementa ao lembrar da ampla diversidade temática das demandas em comento – que tratam de temas afetos ao “Meio Ambiente”, “Saúde Pública no Contexto da Covid-19”, “Direitos Humanos e questões atinentes à Vulnerabilidade Social” e “Violência e Segurança Pública”.

Outro aspecto que merece atenção são os achados empíricos que tratam dos debates, notadamente quanto à fundamentação dos votos. Foi observada divergência entre os ministros em 60% das demandas, índice que reflete a complexidade e a pluralidade interpretativa dos temas tratados nas ações analisadas. Neste cenário, a fundamentação dos votos, pautada em critérios científicos e objetivos, aparece como técnica que permite o incremento do debate

com argumentações sólidas, além de mitigar a chance de perspectivas enviesadas, e, talvez, possa reduzir o nível de discordância.

Conforme os dados coletados, tal técnica argumentativa já vem sendo utilizada pelo STF, ainda que de forma tímida. Os ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso foram os protagonistas na utilização dos dados científicos em suas fundamentações, seguidos dos ministros Edson Fachin e Nunes Marques. Cuida-se de prática que ainda deve ser mais estimulada na construção da posição exarada pelos ministros do STF, pois a fundamentação científica na *ratio decidendi* permite demonstrar sua avaliação acerca dos argumentos de natureza técnica. Uma mesma decisão pautada em tais argumentos, mas que não os colacione expressamente, deixa de contribuir à transparência das razões de decidir, e abre azo a discussões acerca da existência ou não de avaliação de cunho técnico, ainda que esta tenha ocorrido. É, portanto, interessante que tais parâmetros sejam expressos, como forma de enriquecer o debate, conferir clareza e minimizar a chance de percepções enviesadas (Viana, 2022, p. 58-62).

Um ponto que não pode ser ignorado é a qualidade dos dados utilizados. Conforme já explicado, não basta a utilização de dados técnicos, é preciso que o STF exerça certo nível de análise crítica quanto à sua confiabilidade, pois uma decisão enviesada, que parte de uma premissa incorreta, corre sério risco de agravar o litígio e dificilmente terá o poder de alterar positivamente o cenário fático em questão. Ainda, elementos essenciais podem ser desconsiderados ou deixar de ser devidamente sopesados, o que também implicaria insucesso da demanda (Viana, 2022, p. 58-62). Trata-se de perspectiva cíclica que deve ser observada por todos os atores processuais: a apresentação de bons dados ao STF fomenta o debate qualificado, permite a apresentação de razões estruturadas e discussões robustas; a exigência de metodologia adequada para elaboração dos dados estimula os atores processuais a diligenciarem para seu adequado levantamento; o uso de tais dados científicos nas fundamentações dos votos fomenta o debate, incrementando-o e lhe conferindo maior transparência.

Conforme exposto no capítulo anterior, a preocupação com a existência de recursos orçamentários para execução das medidas também se revela importante. Ocorre que, tal cuidado só ocorreu em apenas 40% das demandas analisadas, o que corrobora a crítica que trata da ineficiência da intervenção judicial. Certo é que uma análise acerca da existência de alocação orçamentária suficiente permite

viableizar a implementação das políticas e programas, além de fomentar a racionalização dos recursos, conforme o melhor custo-benefício (Brooke; Kozicki, 2025, p. 220-221). Ponto que merece ser apriomorado.

Outra relevante observação se mostra pertinente: os achados demonstram que a flexibilidade inherente às ADPFs merece um contraponto, de forma a respeitar, na medida do possível, o princípio da congruência, a fim de evitar ampliação do objeto do feito, conforme ensinam Fulgêncio, Pereira e Pedrosa (2024, p. 605-607). Nas ADPFs 857, 746 e 743 (em tramitação conjunta), o Ministro André Mendonça, em seu voto, trouxe à baila questão atinente à necessidade de aprimoramento dos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Ocorre que, tal questão, em que pese pertinente, não havia sido suscitada na demanda, razão pela qual o Ministro Flávio Dino abriu divergência, tendo sido acompanhado pela maioria, no sentido de que o ponto não poderia ser objeto de decisão. Colhe-se excerto do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux sobre a questão:

É certo que a causa de pedir das ações de controle de constitucionalidade é aberta, que esta Corte possui poderes decisórios diversos e que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento dotado de considerável plasticidade, a possibilitar o tratamento processual adequado de diferentes espécies de controvérsias constitucionais que se instalam na jurisdição constitucional. A maleabilidade das técnicas processuais, entretanto, deve dialogar com as necessidades de deliberação, contraditório e contestação pública.

Nessa linha, por exemplo, uma questão não aludida pela parte requerente pode posteriormente surgir nas manifestações escritas dos demais atores processuais ou derivar do exercício da iniciativa probatória do relator (artigos 9º, § 1º, da Lei 9.868/1999 e 6º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Em situações como essas, se pertinente e necessário à resolução da controvérsia, pode-se admitir que o ponto venha a ser abrangido pela decisão do Tribunal.

No presente caso, todavia, como referido, os debates não cuidaram das problemáticas relativas ao CAR e ao Fundo Social, do que resulta inexistir aporte cognitivo, informacional e dialógico suficiente para respaldar as determinações em tela.

Tal noção, conforme explanado no primeiro capítulo, se coaduna com a ideia de que deve haver previsibilidade na condução do feito, facilitando a atuação de todos os atores processuais. Para tanto, os pedidos iniciais devem ser adequados aos objetivos da demanda, pois caso não o sejam, o Ministro Relator não pode ficar limitado aos estritos termos de pedidos realizados de forma inadequada ou

impertinente à condução do feito. Assim, caso os requerimentos realizados pelos autores não sejam oportunos, a cláusula aberta em comento se manifestará de forma a permitir o deferimento de medidas necessárias ao bom andamento do processo estrutural.

Em relação aos pedidos, na ADPF 635, destaca-se a preocupação dos autores com a realização de audiências públicas, verificação de previsões orçamentárias para implementação das medidas definidas no *plano de ação* e na garantia de manifestações da sociedade civil e de órgãos correlatos ao tema da demanda. Tais pleitos se coadunam com as medidas a serem determinadas no decorrer da demanda estrutural e permitem seu impulsionamento (Marona; Rocha, 2017, p. 131-156; Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 44, 88-90). Nas ADPFs 635; 743, 746 e 857 constaram pedidos de elaboração de *planos de ação* com a presença de metas e indicadores que garantam o rigor técnico, além de relatórios periódicos, criação de comissões de monitoramento, mecanismos de ampliação deliberativa e cronogramas de execução (Menegat, 2023, p. 299-301). Trata-se de elementos que corroboram a natureza estrutural do feito e auxiliam o Poder Judiciário no deferimento das medidas.

Em relação à potencialização dos efeitos simbólicos pela declaração de ECI, nota-se dos dados coletados que houve requerimento neste sentido em 38,5% das demandas. Conforme exposto no referencial teórico disposto no primeiro capítulo, a declaração de ECI visa ampliar os efeitos simbólicos, de forma a mitigar a crítica da ineficiência da atuação judicial. Note-se que seus efeitos reverberam, inclusive, no plano internacional e indicam a incapacidade estatal de superar as falhas identificadas (Serafim; França; Albuquerque, 2021, p. 259-281). O STF, entretanto, afastou sua aplicação tanto na ADPF 760, quanto nas ADPFs 743, 746 e 857, dado que revela o cuidado do tribunal com a decretação dessa medida (Campos, 2016, p. 152-153 e 188; Serafim; França, 2022, p. 259-281). Cite-se trecho da ementa das ADPFs 743, 746 e 857 (tramitação conjunta):

1. O reconhecimento do estado de coisas unconstitutional é uma técnica que deve ser vista cum grano salis e com a devida preocupação de ser manuseada como um “soldado de reserva”, a ser convocado quando resta manifesta situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais.
2. Houve evolução nas políticas públicas voltadas à proteção do

meio ambiente, consubstanciadas na implementação de medidas de combate ao desmatamento ilegal, desde a implementação de ações de fiscalização ambiental, até operações contra o corte e a comercialização de madeira ilegal, contra a invasão, desmatamento e garimpo ilegal em terras indígenas, bem como o reforço de outras medidas atinentes à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado da Amazônia e do Pantanal.

3. A despeito do esforço para retomada das políticas públicas de proteção ao meio ambiente, o reduzido tempo de implementação das novas medidas ainda não foi suficiente para alcançar a plena normalidade constitucional, mas se percebe processo de constitucionalização ainda em curso.

O fato de o STF só ter realizado a declaração de ECI no âmbito da ADPF 347 demonstra sua cautela diante da importância de tais efeitos, que impactam, inclusive, nas relações internacionais. No caso, cuidou-se de cenário em que o bloqueio político-institucional se revelou resistente aos mecanismos convencionais de ajuste das políticas públicas, justamente em virtude da baixa representatividade do grupo afetado e da impopularidade da pauta temática. Apesar de não ser possível definir através da presente pesquisa, os efeitos concretos e simbólicos que a demanda tenha produzido no cenário fático, Magalhães (2019, p.17-20), ao analisar medidas cautelares da referida demanda, afirma que seus efeitos materiais teriam sido insatisfatórios.

Certo é que, em que pese a produção de efeitos simbólicos seja importante, estes não podem ocorrer de forma isolada, sendo imperiosa a ocorrência dos efeitos materiais contundentes, notadamente ao se considerar o extenso lapso de tramitação dos feitos estruturais e o dispêndio de recursos públicos para tanto. Diante da recente homologação do *plano nacional* – Pena Justa – no referido feito, e da iminente criação de *planos estaduais*, sugere-se estudo empírico futuro para medição de tais efeitos, materiais e simbólicos, nos moldes do estudo realizado por Rodríguez Garavito e Rodriguez Franco (2010) – quanto ao impacto da Sentença T-25 no cenário colombiano.

O acompanhamento das ADPFs 347, 635, 743, 746, 857 e 991, pelo NUPEC pareceu ter influenciado a forma de aplicação dos instrumentos e dos parâmetros adotados nas demandas, de forma a se atingir maior conformidade com as balizas firmadas na pesquisa. Por não ser possível conclusão categórica neste sentido, sugere-se pesquisa empírica específica que analise as sugestões proferidas pelo

NUPEC²⁸, seu nível de acolhimento pelos relatores dos feitos, correlacionando com a objetividade das medidas implementadas, de forma verificar se a percepção colhida nesta pesquisa, se confirma ou não.

Observa-se, ainda, dos achados que o tempo médio entre a propositura da demanda e a determinação de elaboração do plano de ação foi de 637 dias, ou seja, aproximadamente 1 ano e 7 meses. Conforme constou do capítulo anterior, o menor lapso temporal até tal comando foi de 7 dias, verificado na ADPF 709, enquanto o maior atingiu 1.280 dias – cerca de 3 anos e 6 meses –, na ADPF 743. Importa destacar que o prazo para tal determinação deve ser razoável, de forma a abarcar o amplo debate do tema, com a oitiva da população afetada e os diversos interesses envolvidos no feito, antes da determinação do plano de ação, para que se estabeleça parâmetros objetivos e eficazes para sua elaboração. Sob tal ótica o prazo de apenas 7 dias para tanto parece restrito, já que não abre espaço para tal debate, por outro lado o prazo de 3 anos e 6 meses para a determinação de realização do plano em comento se mostra demasiadamente extenso.

Já o tempo médio de tramitação total das ações analisadas – qual seja, 1.431 dias, equivalente a aproximadamente 3 anos e 11 meses –, ressoa a compreensão de que os feitos estruturais demandam tempo hábil de maturação, avaliação e reavaliação de medidas. Como a lide estrutural não se instaura de forma imediata, sua solução tampouco se dará de modo veloz ou abrupto, mas em processo gradual, que exige uma espiral contínua de avaliação, reavaliação e ajustes sucessivos (Serafim; Lima, 2021, p. 412-414). Ainda, dos dados coletados, observa-se que o STF foi flexível quanto ao elastecimento dos prazos inicialmente estabelecidos, deferindo sua prorrogação quando requerida, de forma a considerar a complexidade da elaboração do *plano de ação* e viabilizar seu cumprimento em tempo razoável, sob pena de ineficácia. Contudo, apesar da análise prospectiva inerente aos feitos de natureza estrutural conferir certa lentidão na marcha processual, por se tratar de processo judicial, cujo trâmite importa em dispêndio de recursos públicos, sua natureza não pode ser utilizada como justificativa para morosidade.

Ressalva-se a impossibilidade técnica de balanço categórico acerca da

²⁸ Não se desconhece a importância da atuação do NUPEC no acompanhamento dos processos estruturais que tramitam no STF, contudo, por fugir do foco da pesquisa, as minúcias de sua atuação não foram analisadas neste estudo. Sugere-se, contudo, que no futuro sejam realizadas pesquisas específicas sobre a institucionalização e atuação dessa unidade do STF.

efetividade concreta dos instrumentos e técnicas elencadas neste capítulo, de forma a constatar concretamente a ocorrência de estruturais realizadas pelo seu emprego. Para tanto, seria necessária a análise de elementos comparativos atinentes à realidade fática do problema estrutural subjacente à cada uma das ações analisadas, antes e depois das medidas de condução implementadas pelo STF (Serafim, 2024, p. 86), análise que ultrapassa os achados empíricos e os objetivos da pesquisa. Apesar de tal ressalva, os dados coletados já permitem a observação de discrepâncias na condução dos feitos, que indicam impacto na efetividade do monitoramento realizado pelo tribunal.

Conforme visto o STF vem evoluindo no emprego de instrumentos hábeis a boa condução do monitoramento das demandas estruturais, buscando aprimorar sua aplicação, o que fica claro nos parâmetros elencados para homologação do plano “Pena Justa” na ADPF 347 (diagnóstico do problema; apresentação de objetivos; cronogramas; matriz de responsabilidades; matriz de risco; previsão de recursos e necessidade de acompanhamento contínuo dos resultados).

Ocorre, entretanto, que a atuação do tribunal ainda carece de uniformidade na aplicação dos instrumentos como se observa da ausência de previsão de homologação do plano de ação na ADPF 742; do nível de detalhamento das medidas liminares concedidas na ADPF 976; e da falta de preocupação com a necessidade de inclusão de indicadores claros, metas objetivas e metodologia de coleta de dados para elaboração dos respectivos *planos de ação* em 33,4% dos feitos.

Outro exemplo da ausência de congruência na condução do monitoramento é adoção de audiência de contextualização nas ADPFs 635, 743, 746 e 857 (inclusive com a fixação prévia dos pontos a serem debatidos), enquanto sequer foram realizadas quaisquer espécies de audiências públicas nas ADPFs 742, 787 e 828.

Estas evidências levam a compreensão de que há espaço para diversos aperfeiçoamentos, já apontados ao longo do capítulo. Concluídas as análises dos achados empíricos coletados, passa-se às considerações finais da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado buscou responder a seguinte pergunta: “Como tem sido conduzida a fase de monitoramento dos processos estruturais pelo STF?”.

A problemática foi pensada a partir da verificação de ausência de literatura específica voltada para orientar essa fase do processo estrutural, bem como a falta de pesquisas empíricas que mapeiem quais são as estratégias que vêm sendo adotadas para a condução do monitoramento judicial pelo STF. Pretendeu-se estabelecer paralelo com o raciocínio no ciclo de políticas, em que a etapa do monitoramento e avaliação se prestam a verificar a efetividade da política pública na solução do problema que originou a sua adoção. Da mesma forma, nos processos estruturais, mais do que nos outros, é necessária a utilização de instrumentos para acompanhar o cumprimento da decisão judicial, eventualmente mudar o curso de determinações que não vêm sendo suficientes e, assim, induzir a realização das mudanças estruturais desejadas.

Para fins da pesquisa, conceituou-se o processo estrutural como sendo: espécie de *processo jurisdicional de natureza coletiva*, originado por um *problema estrutural* (lide irradiada estrutural), cuja solução perpassa, necessariamente, pela *reorganização* de uma estrutura burocrática de caráter *público*. Estabelecida a premissa conceitual adotada na pesquisa, faz-se breve descrição das fases que compõem o feito estrutural.

Colheu-se destas etapas a necessidade de se reconhecer os limites da lide estrutural, com a construção de objetivos e metas a serem alcançadas pela demanda, de forma conjunta pelos atores processuais, após amplo debate (Serafim, 2024, p. 31). Ressaltou-se a importância de elaboração de um *plano de ação*, de forma estratégica, contendo indicadores de avaliação e de monitoramento, além de previsão dos recursos a serem utilizados (orçamentários, humanos ou tecnológicos), matriz de responsabilidade e matriz de risco (Varella et al., 2025, p. 73). Pontou-se a necessidade de que a homologação judicial do plano de ação só ocorra após análise criteriosa acerca de sua exequibilidade e conformidade no cumprimento das metas e objetivos, observar se há falhas no processo de formulação e implementação das políticas nele desenhadas (Vitorelli, 2024, p. 333-369).

No que tange à etapa de monitoramento propriamente dita, estabeleceu-se a

necessidade de uma preparação prévia de parâmetros que permitam, nesta fase a verificação do progresso do feito, pelo cumprimento das metas de performance, de forma a alterar metas que se mostrem incompatíveis com as expectativas da demanda (Serafim; França; Nóbrega, 2022, p. 259-281). Pontou-se, ainda, a possibilidade de realização de uma etapa de reestruturação do plano de ação, caso haja insuficiência do plano inicial, de forma a reformular seus aspectos falhos ou imprevistos (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 9), de forma a reiniciar o ciclo de implementação e monitoramento até que sejam obtidos resultados satisfatórios, aptos a cessar a jurisdição (Vitorelli, 2024, p. 333-369).

Foram colacionadas as críticas à atuação judicial nos feitos estruturais, cujo surgimento se inspirou na doutrina de Rosenberg (2023). No cenário nacional, as correntes críticas foram sintetizadas em 4 (quatro) vertentes: *ilegitimidade democrática* do Poder Judiciário, *incapacidade técnica*, violação à *separação de poderes* e a *ineficiência* intervenção judicial. Em contraponto, foram colacionadas as posições favoráveis à atuação judicial, observando-se que a discussão central deixou de ser “se deve ou não haver intervenção do Poder Judiciário”, e passou a ser “como o Poder Judiciário deve proceder” (Picoli, 2018, p. 42). Ressaltou-se, contudo, que as críticas à atuação judicial não podem ser desconsideradas, devendo ser utilizadas como guia para intervenção judicial (Pinto; Alves, 2025, p. 225-226).

Diante da constatação de Rodríguez Garavito e Rodríguez Franco (2010, p. 10), de que a ênfase na fase de produção de decisões, na experiência colombiana, um “ponto cego” quanto à fase de implementação de tais comandos, o trabalho buscou dialogar com esta lacuna, traduzindo-a para a realidade brasileira. Sob este novo enfoque, concluiu-se pela importância do acompanhamento do avanço da lide pelo tribunal, como forma de garantir a eficácia de suas decisões (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 10).

Notou-se, contudo, que a esfera judicial ainda carece de métrica objetiva capaz de guiar a condução do monitoramento judicial. Estabeleceu-se paralelo com o ciclo de políticas públicas, de forma a reconhecer que a experiência administrativa pode trazer contribuições a esfera judicial, notadamente ao se considerar que as etapas devem ser realizadas de forma objetiva, planejada e racional, lógica que deve ser importada às fases do processo estrutural, adaptando-se às suas peculiaridades. Firmou-se a importância de se obter uma uniformidade na condução dos feitos estruturais pelo STF, notadamente ao se considerar que a etapa avaliação

só pode ser realizada *ex post* se preparados os passos para tanto *ex ante*.

Destacou-se que Varella *et al.* (2025, p. 56) afirmam que o STF “tem desenvolvido uma metodologia específica para lidar com processos estruturais, combinando diálogo institucional e reestruturação de órgãos públicos”, enquanto Broocke; Kozicki (2025, p. 157) também sustentam a existência de uma mudança de postura do STF no controle judicial de políticas públicas, mediante uma “nova racionalidade procedural”, através de atitude cooperativa e democrática. Neste cenário, surgiu a pergunta de pesquisa: “Como tem ocorrido a condução do monitoramento realizado pelo STF no âmbito dos processos estruturais?”.

No intuito de traçar balizas que permitam responder tal questionamento, descreveu-se os instrumentos elencados pela doutrina como úteis ao monitoramento dos feitos estruturais. Colheu-se da doutrina a existência dos seguintes instrumentos principais: audiências públicas; grupos de trabalho; *amicus curiae*; salas de situação; compromisso significativo; calendarização processual; provas atípicas; sanções por descumprimento e *special masters*.

Ressaltou-se a importância das *audiências públicas* no início do feito (*audiências de contextualização*) ou no curso de sua tramitação, como forma de viabilizar que grupos e subgrupos afetados pela violação de direitos tomem conhecimento da demanda e vocalizem seus interesses, contribuindo para a definição de seus contornos (Menegat, 2023, p. 283) e para a construção de uma solução eficaz da lide (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 44, 88-90). Observou-se, contudo, a necessidade de que o relator do feito receba previamente o posicionamento a ser exposto, de forma a coordenar a exposição de diferentes opiniões. Ainda, observou-se a importância da fixação de pontos de discussão prévios direcionados aos participantes, para facilitar a troca de argumentos e fomentar a discussão, além da importância que os demais ministros participem das audiências e que seja conduzida pelo ministro Relator.

Notou-se a relevância do *amicus curiae*, como forma de coleta de informações e ampliação dos pontos de vista a serem sopesados na demanda, com a cautela na aceitação de pedidos de ingresso, para que a grande quantidade de participantes não gere tumulto processual, de forma a prejudicar uma análise cuidadosa dos argumentos individuais. Reconheceu-se a utilização da calendarização de atos processuais, para maior planejamento quanto às etapas do feito e dos momentos destinados para manifestação processual. Ainda, observou-se

a importância da instalação de *comissões técnicas* (ou *grupos de trabalho*) através da delegação de medidas a outros agentes públicos, que permita à obtenção de dados empíricos confiáveis e dotados de imparcialidade, ocasião em que o magistrado passa a atuar como coordenador de debates, o que permite mitigar o argumento crítico que trata da ausência de capacidade técnica do Poder Judiciário.

Destacou-se a *sala de situação* como fórum deliberativo sobre a implementação das políticas públicas, com a ressalva de que a condução de seus trabalhos deve ser bem gerida, sob pena de ineficácia. Pontou-se a novidade e relevância do *compromisso significativo*, como estratégia para busca de uma solução negociada prévia à intervenção judicial (Leandro; Dias, 2024, p. 265-284). Notou-se que aplicação de sanções por desobediência pode ser hábil a garantir a efetividade das decisões judiciais, diante de manifesto desinteresse no cumprimento das medidas, devendo, contudo, ser aplicada excepcionalmente, por bloquear o diálogo e a cooperação.

Explicou-se a utilidade de admissão de provas atípicas, como a *prova estatística*, em busca de maior previsibilidade acerca dos impactos das medidas a serem implementadas nas lides. Ressaltou-se a existência de *special masters* no cenário norte-americano, como mediadores de acordos, que prestam auxílio na fase de implementação, produzindo ou revisando relatórios (Menegat, 2023, p. 85-87). Tais instrumentos foram utilizadas para diálogo dos achados empíricos com a doutrina que defende a atuação judicial em tais feitos, de forma a observar a atuação do STF foi, ou não, pautada em critérios objetivos.

Ato subsequente, foi apresentada a metodologia empregada na pesquisa, o rol de ações estudadas e os parâmetros utilizados para a coleta de dados. Fez-se breve contextualização temática de cada demanda, seguida da apresentação dos dados coletados conforme os seguintes 7 (sete) eixos temáticos: *dados gerais sobre as ações; pedidos; determinações judiciais prévias à homologação do plano de ação; reuniões técnicas e audiências públicas, plano de ação, amici curiae e lapso temporal de tramitação*.

Delineados os parâmetros doutrinários aplicáveis ao estudo, no capítulo primeiro, e detalhados os dados coletados sobre o monitoramento dos processos estruturais no recorte de pesquisa, conforme descrito no segundo capítulo, foi realizado cotejo entre a teoria doutrinária e a prática realizada pelo STF. Passou-se, então, à análise dos dados coletados à luz das balizas doutrinárias e das principais

críticas à atuação judicial nos feitos estruturais: a ilegitimidade democrática, a incapacidade técnica, a violação à separação de poderes e a ineficiência intervenção judicial.

Os achados empíricos demonstraram que o grande percentual de demandas propostas por partidos políticos permite a conclusão que os próprios legitimados eleitos estão provocando que o STF se manifeste sobre tais temas, de forma a refutar a primeira crítica doutrinária, que entende pela ilegitimidade democrática do Poder Judiciário. Ressalva-se o *deficit* de representatividade dos grupos e subgrupos afetados na provocação judicial de questões estruturais, razão pela qual o STF deve ter especial cuidado em integrá-los aos feitos estruturais. Os achados referentes às audiências de contextualização também permitiram mitigar a referida crítica de ilegitimidade, com a ressalva de que tais audiências merecem maior ampliação nos feitos (de forma ampliar o percentual de 22,2%) e devem ser conduzidas pela participação direta do ministro relator, com espaço para diálogo aberto e indagações diretas aos oradores.

Em relação aos *amicus curiae* também se verificou tratar de instrumento que incrementa a participação social e afasta os argumentos críticos. Destacou-se a necessidade de razoabilidade na admissão dos terceiros interessados, de forma a observar a existência, de fato, na variação representativa quanto aos subgrupos afetados e na pluralidade nas perspectivas técnicas a serem apresentadas. Ainda, enfatizou-se a necessidade que lhes seja oportunizada influência direta na construção da solução dialogada, de forma a se ampliar o caráter democrático da demanda (Strapasson; Barboza, 2022, p. 1-28).

Verificou-se que a criação de grupo de trabalho interdisciplinar e de salas de situação possuem o condão de abrandar a crítica à ausência de capacidade técnica do Poder Judiciário. Apesar do STF já se utilizar amplamente da criação dos grupos interdisciplinares (80% dos feitos), inclusive com frequente apoio do CNJ, o mesmo deve ocorrer para a criação de salas de situação, atentando-se, contudo, para a boa condução dos trabalhos, de forma a não repetir o que ocorreu na ADPF 709, promovendo-se diálogo efetivo e concreto entre os interlocutores (Serafim, 2024, p. 296-303).

Observou-se a atuação do STF em determinadas demandas como coordenador de medidas com preocupação na fixação de parâmetros claros no plano de ação, alocação de recursos, parece contrapor tais críticas. Tal como se

observa nas ADPFs 347, 828, 635 e 973, dados que permitem mitigar a crítica de violação à separação de poderes. Em contraponto, em outras (ADPFs 976, 742) notou-se grande detalhamento do conteúdo, ausência de menção expressa na forma de realização do monitoramento, medidas que devem ser evitadas.

A previsão de realização de compromisso significativo na ADPF 760 demonstrou postura inovadora pelo tribunal, com espaço, contudo, para aprimoramento, pois apesar de se tratar de instrumento útil ao fomento do diálogo, não se observou clareza quanto os destinatários da medida (quais atores processuais que celebrarão o compromisso), tampouco foram firmados parâmetros para sua realização, o que permite concluir pela necessidade de melhorias.

A previsão de indicadores e metodologia adequada nos planos de ação, bem como relatórios prévios, revelou preocupação com a eficiência, embora o percentual de 66,7% ainda deva ser ampliado. Fez-se a ressalva que a homologação dos planos de ação deve sempre ser prevista, após avaliação criteriosa, pelo STF, o que não ocorreu na ADPF 742. Observou-se, ademais, que a preocupação com a existência de recursos orçamentários para execução de medidas o em 40% das ações (ADPFs 743, 746, 857; 760; 976 e 991), também deve ser ampliada, pois reverbera diretamente na eficácia da implementação das medidas previstas no plano de ação.

Registrhou-se, ainda, que apesar da ocorrência de efeitos simbólicos ser importante, estes não podem ocorrer de forma isolada, sendo necessária a ocorrência concomitante dos efeitos materiais, como forma de afastar a crítica atinente à suposta ineficiência da atuação judicial. As sanções por descumprimento apareceram como instrumento subsidiário, a ser utilizado apenas no caso de descumprimento reiterado e manifesto de forma intencional, como forma de garantir a autoridade dos provimentos judiciais.

Em relação aos debates, observou-se que a fundamentação dos votos pautada em critérios científicos aparece como técnica que permite o incremento do debate com argumentações sólidas e deve ser estimulada na construção da posição exarada pelos Ministros da Corte. Ainda, notou-se que não basta a utilização de dados técnicos, é preciso que o STF exerça certo nível de análise crítica quanto à sua confiabilidade. Pontou-se, também, a possibilidade de utilização de *special masters*, desde que de forma crítica, para que seja, de fato, adequado às peculiaridades brasileiras.

Notou-se, ainda, a impropriedade de processos estruturais quando a lide subjacente demande intervenção em questões cuja urgência é latente (Vitorelli, 2024, p. 634). Observou-se, também, que, na medida do possível, o STF deve observar o princípio da adstrição, a fim de evitar ampliação exacerbada do objeto do feito²⁹.

Apesar de não se possível afirmar categoricamente que a condução dos feitos fora impactada positivamente por medidas sugeridas pelo NUPEC, o acompanhamento pelo referido núcleo pareceu influenciar nos instrumentos e parâmetros adotados nas demandas, de forma a se atingir maior conformidade com as balizas firmadas na pesquisa, tal como se observa das ADPFs 347, 635, 743, 746, 857 e 991. Sugeriu-se, portanto, pesquisa empírica específica que analise as sugestões proferidas pelo NUPEC, seu nível de acolhimento pelos relatores dos feitos, correlacionando com a objetividade das medidas implementadas, de forma a se verificar se a percepção colhida nesta pesquisa, se confirma ou não.

Pontou-se, por fim, que embora o lapso temporal de tramitação das demandas seja extenso, a atuação jurisdicional não deve perdurar indefinidamente, razão pela qual a jurisdição deve se encerrar ao se atingir uma salvaguarda dos direitos tutelados, movimento que demanda uma boa condução do feito para que seus resultados não sejam apenas simbólicos, mas também materialmente verificáveis (Serafim, 2024, p. 39).

Em conclusão, observou-se cenário dicotômico. De um lado, nota-se dos achados empíricos que o STF tem buscado evoluir no acompanhamento das demandas, o que se nota da realização de audiência de contextualização nas ADPF 635; do estabelecimento prévio dos pontos a serem debatidos nas ADPFs 635, 743, 746 e 857; da criação de grupos de trabalho nas ADPFs 635, 742, 991; da identificação da necessidade de parâmetros claros na elaboração dos planos de ação nas ADPFs 347 e 635. De outro, a condução do monitoramento ainda carece de uniformidade, a exemplo da ausência de realização de audiências de contextualização em 77,8% das demandas; da ausência de realização de audiências públicas nas ADPFs 742, 787 e 828; do excesso de detalhamento das medidas

²⁹ Fulgêncio, Pereira e Pedrosa (2024, p. 605-607) fazem uma ressalva ao princípio da congruência afirmando que uma ampliação exacerbada da lide pode dificultar seu acompanhamento pelos atores processuais. Sustentam que deve haver cautela neste alargamento do objeto da demanda para que não seja exercido indefinidamente. Assim, apesar de haver mitigação do princípio da adstrição, este não pode ser atropelado completamente.

determinadas liminarmente na ADPF 976; da ausência de previsão de homologação do plano de ação na ADPF 742.

Estas evidências embrionárias resultado da pesquisa demonstram, assim, que ainda não há uniformidade na condução dos feitos estruturais que tramitam no STF, sendo necessária maior atenção aos pontos passíveis de aprimoramento para que se atinja uma lógica procedural comum aos feitos, de forma a lhes conferir maior clareza e transparência.

Por fim, a título de contribuição, o produto do percurso dialético entre teoria e prática, disposto no Anexo I da pesquisa, trata de um *checklist* sugestivo de boas práticas institucionais, a serem observadas futuramente pelo STF na condução de demandas estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Aislan Arley. **Mapeamento das Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais Estruturais no Supremo Tribunal Federal.** 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. “Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro”. **Revista de Processo**, São Paulo, RT, ano 38, v. 225, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**, v. 2, p. 102, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: MOREIRA, Eduardo Riberio; PUGLIESI; Marcio. **20 Anos da Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATISTA, Felipe Vieira. **A recuperação judicial como processo coletivo**. 2017. 155f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025**. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf> Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 27 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635**. Relator: Min. Edson Fachin, j. 19 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 684.** Relator: Min. Nunes Marques, j. 14 maio 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 01 jul. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 742.** Relator: Min. Edson Fachin, j. 09 set. 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743.** Relator: Min. André Mendonça, j. 17 set. 2020d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746.** Relator: Min. André Mendonça, j. 25 set. 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760.** Relatora: Min. Cármen Lúcia, j. 11 nov. 2020f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 787.** Relator: Min. Gilmar Mendes, j. 29 jan. 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 14 abr. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857.** Relator: Min. André Mendonça, j. 23 jun. 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973.** Relator: Min. Luiz Fux, j. 14 maio 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, j. 22 maio 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito**

Fundamental 991. Relator: Min. Edson Fachin, j. 30 jun.2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.366.243, Distrito Federal.** Relator: Min. Gilmar Mendes, j. jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC.** 04 ago. 2025. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 06 ago. 2025.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der; KOZICKI, Katya. Litígios estruturais e controle judicial de políticas públicas no Brasil: do monólogo ao diálogo. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 137-173, 2025.

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

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Salvador: JusPodivm, 2016.

CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. A intervenção judicial como técnica executiva nos processos estruturais: limites e possibilidades de sua aplicação em relação aos entes públicos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 2024.

CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. *In: MACHADO, Maíra R. Pesquisar empiricamente o Direito.* São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CARVALHO, Rogério Galvão de; LEAL, Cícero Pereira. A importância da escolha de indicadores para avaliação eficiente de políticas públicas. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 6, n. 4, p. 213–221, abr. 2021.

COELHO, Inocêncio Mártires. Ativismo Judicial ou Criação Judicial do Direito? In: FELET, André Luiz Fernandes; DE PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **As novas Faces do Ativismo Judicial**. Salvador: Juspodivm, 2013.

COLOMBIA, Corte Constitucional. **Sentença n. T-025**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04>. Acesso em: 30 dez. 2024.

COLOMBIA, Corte Constitucional. **Sentencia de Unificación n. 55968**. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/SU.php>. Acesso em: 30 dez. 2024.

COSTA, Alexandre; HORTA, Ricardo; FULGÊNCIO, Henrique. **Pesquisa empírica em direito**. Cursos de metodologia de pesquisa para graduação e pós-graduação em Direito. 2021. Disponível em: <https://arcos.org.br/pesquisa-empirica-em-direito/?ref=metodologia.arcos.org.br>. Acesso em: 3 abr. 2025.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, [s. l.], n. 75, jan./mar. 2020.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. Coleção acadêmica livre. São Paulo: Direito GV, 2013.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347, U.S. 483. May 17, 1954.
Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

FACHIN, M. G.; SCHINEMANN, C. C. B. Decisões Estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais. **Revista de Estudos Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 211–246, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247>. Acesso em: 11 out. 2025.

FERNANDEZ, Elizabeth. Teoria das Decisões Estruturantes: primeira aproximação. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

FERRARO, Marcella. **Do Processo Bipolar a um Processo Coletivo-Estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FERRARO, Marcella. **Ações Coletivas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: da transformação do litígio à transformação do processo**. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

FISS, Owen. To make the Constitution a living truth. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”? **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, maio/ago. 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 8, n. 19, p. 31–58, jan./abr. 2021.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na Colômbia. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 2024.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha. Processos estruturais e Advocacia Pública: desafios na jurisdição constitucional estrutural. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 593–632, jul./dez. 2024.

FULLER, Lon L.; WINSTON, Kenneth I. **The forms and limits of adjudication**. Harvard Law Review, v. 92, n. 2, p. 353-409, Dec. 1978. Disponível em: <https://people.rit.edu/wlrgsh/Fuller.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processos estruturais: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2024.

GALDINO, Matheus Souza. Breves Reflexões Sobre as Consequências de uma Compreensão Teleológica. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2024.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 2174-2205, 2021.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**: uma análise comparativa no direito constitucional brasileiro e norte-americano. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GUIMARÃES, Lívia Gil. **Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby.** 2017. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:
<https://doi.org/10.11606/D.2.2017.tde-04122020-015457>. Acesso em: 10 ago. 2025.

HARVARD LAW REVIEW. Implementation Problems In Institutional Reform Litigation. **Harvard Law Review**, v. 91, n. 2, p. 428-463, dez. 1977.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137–160, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2017.

JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Orgs.). **Processos estruturais**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2024.

LAGO, Laone. O estado de coisas unconstitutional ambiental como litígio estrutural socioambiental. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 341-371, 2025.

LANDAU, David. The reality of social rights enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, 2012.

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação:** recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. (Texto para Discussão, n. 2858).

LEANDRO, Mateus Peixoto; DIAS, Eduardo Rocha. A adoção do compromisso significativo como forma de democratização do poder judiciário no trato dos

processos estruturais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 265–284, jul./dez. 2024.

LIMA, Bruno Azevedo; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Processo Estrutural Como Possível Instrumento de Solução para Litígios Coletivos Irradiados. **Revista do Ministério Público Catarinense**, v. 18, n. 37, p. 112-131, 2023.

LULIA, Luciana de Toledo Temer; DOMINGUES, Diego Sígoli. O papel do amicus curiae e das audiências públicas como instrumentos de aperfeiçoamento e legitimidade das decisões do Supremo Tribunal Federal. **Revista Esmat**, v. 10, p. 223–240, 2019.

MARINHO, Carolina Martins. Capacidade institucional e processo estrutural: um debate jurídico necessário. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 175-202, 2025.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, v. 15, e1916, 2019.

MAMEDE, Juliana Maria Borges; LEITÃO NETO, Helio das Chagas; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 807–835, set./dez. 2021.

MARONI, Luiz Guilherme. **Tutela Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 131–156, jun. 2017.

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

MENEGAT, Fernando; PEREZ, Marcos Augusto. Processo estrutural no controle da administração pública: entre a auto contenção e o ativismo. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 233-281, 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1–34, set./dez. 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação e Sociedade**, v.39, p. 652-670, 2018.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, maio/ago. 2020.

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2018.

PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. A inserção das audiências públicas: reforço ou enfraquecimento da legitimidade democrática das decisões do Supremo Tribunal Federal? **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 459–483, 2018.

PINTO, Henrique Alves; ALVES, Giselle Borges. Processo estrutural: mecanismo de equilíbrio e fortalecimento dos direitos fundamentais. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 203-231, 2025.

RAMOS, Eival da Silva. **Ativismo Judicial:** parâmetros dogmáticos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro; STRÄTZ, Murilo. Processos estruturais e diálogos institucionais: por uma dogmática sem dogmas. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 633–662, jul./dez. 2024.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social:** Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, 2010.

ROQUE, André Vasconcelos; SANTOS, Lucas Braz Rodrigues dos. Inteligência Artificial na Tomada de Decisões Judiciais: Três Premissas Básicas. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, p. 58-78, 2021.

ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope:** Can Courts Bring About Social Change? 3. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2023.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: How public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, v. 117, p. 1016-1110, 2003.

SALES, Tainah Simões. A participação social no Supremo Tribunal Federal: um estudo empírico das audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 31, n. 12, p. 70–88, 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, Francisco Gérson Marques de. Direito comparado e processos estruturais: é possível transplantar sentenças estrangeiras para o Brasil? **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 193–216, 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, n. 3, p. 771–806, 2021.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais? **RDP – Revista de Direito Público**, v. 19, n. 102, p. 412-440, 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Ações estruturais no Supremo Tribunal Federal: em busca de um acesso à justiça igualitário. **Revista de Processo: RePro**, São Paulo, v. 47, n. 333, p. 259-281, nov. 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e Diálogo Institucional: qual o papel do Poder Judiciário na Transformação de Realidades Inconstitucionais? **Revista de Estudos Institucionais**, São Paulo, v. 8, n. 676, p. 105-137, 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 1027–1051, 2023.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Contempt of Court: a importância de medidas coercitivas no processo estrutural. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 1–28, jan./jun. 2024.

STRAPASSON, Kamila Maria; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. A influência das audiências públicas e dos amicus curiae na construção da resposta certa pelo Supremo Tribunal Federal. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–28, 2022.

TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights:** judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Backlash à decisão do Supremo Tribunal Federal:** pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática. 2013. Disponível em:

https://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Federal_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_posibilidade_democr%C3%A1tica. Acesso em: 26 jul. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VARRELLA, Marcelo Dias *et al.* Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 3, 2025.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. **Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos de sujeitos no processo coletivo estrutural.** 2022. 370 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil estrutural – Teoria e prática.** 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

WEST, Robin. Progressive and conservative constitutionalism. **Michigan Law Review**, v. 88, p. 693-695, Feb. 1990. Disponível em:
<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol88/iss4/2/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ANEXO I - *Standards* para condução dos processos estruturais, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com enfoque no monitoramento: *Checklist*

Primeira Fase Procedimental – Delimitação da Lide e Oitiva dos Interessados

1. Qual legitimado propôs a demanda? Há representatividade perante a população afetada?
2. Há necessidade de provimento liminar?
3. Será realizada audiência de contextualização? Quais os grupos participarão da audiência? Serão definidos pontos prévios ao debate? Haverá a possibilidade de indagações diretas? Será conduzida pelo ministro relator do feito? Os outros ministros participarão?
4. Haverá determinação de realização de compromisso significativo? Quais os atores envolvidos? Quais são seus objetivos? Haverá previsão de homologação de acordo via judicial?
5. Haverá acompanhamento pelo NUPEC?

Segunda Fase Procedimental – Determinação de Elaboração do Plano de Ação

1. Serão realizadas audiências públicas para debater o que o plano de ação deve abordar?
2. A decisão que determinará a elaboração do plano prevê a necessidade de indicadores confiáveis e metodologia para coleta de dados?
3. Serão instaladas comissões técnicas ou grupos de trabalho? Sua composição será plural?
4. Será instalada sala de situação? Quais serão os participantes? Há conciliador?
5. Há necessidade de determinação de criação de planos estaduais? Será utilizada estratégia para uniformidade?

Terceira Fase Procedimental- Homologação do Plano de Ação

1. Nota-se do plano de ação a existência de indicadores qualitativos e quantitativos? Há matriz de responsabilidade? Há matriz de risco?

2. Há previsão de ações a serem adotadas para se alcançar os objetivos e as metas? Há cronograma de implementação? Há previsão de atualização periódica de dados?
3. O plano considerou os debates e manifestações da população afetada?
4. Há previsão de relatórios periódicos que subsidiem o monitoramento? Há previsão de mecanismos de indução de comportamentos e recompensa?
5. Há previsão orçamentária para sua execução? Há previsão de recursos humanos? E recursos tecnológicos?

Quarta Fase Procedimental- Monitoramento das Medidas Implementadas

1. Os dados apresentados no feito são confiáveis para subsidiar a fase de monitoramento judicial? Houve o cumprimento das metas estabelecidas? Houve algum óbice ao cumprimento?
2. Foram elaborados relatórios periódicos? Há padrões objetivos para coleta dos dados apresentados?
3. Há necessidade excepcional de imposição de *astreintes*? O descumprimento é involuntário? Há obstáculos ao cumprimento?
4. Eventual pedido de ECI foi analisado com cautela?
5. O apoio ao acompanhamento será delegado a outros órgãos (CNJ, TCU, CNMP)?

Quinta Fase Procedimental- Reelaboração do Plano de Ação

1. Há insuficiência no cumprimento do plano de ação?
2. Quais pontos precisam ser redesenhados?
3. Quais os obstáculos identificados?
4. Foram firmados debates sobre seu cumprimento?
5. Há previsão de nova fase de monitoramento?