



Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal

Ana Cláudia Lima Britto – mestrandia do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/conducao-dialogica-dos-processos-estruturais-no-supremo-tribunal-federal>

Introdução

Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera, causando ou perpetuando violações graves¹.

Por sua vez, os Processos Estruturais resultam de estratégias processuais que buscam resolver um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro.

Segundo o Projeto de Lei nº 3, de 2025, em tramitação no Senado Federal, “os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou

¹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.



omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada” (art. 1º)².

No Recurso Extraordinário 684.612, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais (Tema 689), o Ministro Luís Roberto Barroso estabeleceu diretrizes para intervenção judicial em litígios estruturais: (i) adotar medidas emergenciais para proteger grupos vulneráveis; (ii) apontar metas para a Administração Pública; e (iii) exigir planos de ação com indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das políticas públicas de solução do litígio.

Procedimentalmente, no primeiro grau de jurisdição, processos estruturais são processos coletivos - ações civis públicas ou populares. No STF os processos estruturais têm sido preferencialmente processados por meio de Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs). Segundo informações do Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC³, atualmente há 19 processos classificados como complexos ou estruturais na Corte, 17 monitorados pelo Núcleo, 12 deles classificados como estrutural; desses, 10 são monitorados pelo NUPEC⁴. Foram classificados como processos constitucionais estruturais as seguintes ações: **ADPF 347**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro); **ADPF 635**, Rel. Min. Edson Fachin (falhas estruturais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro); **ADPF 709**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (Fortalecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena – SasiSUS e

² De igual modo, a Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, objetivando estabelecer diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, define que o “caráter estrutural do litígio ou processo pode ser identificado por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada” (art. 1º). Ademais, para “a identificação do litígio estrutural e apoio à condução adequada dos processos dele decorrentes, recomenda-se que os tribunais criem órgão interdisciplinar voltado a essa finalidade ou atribuam tal função a órgãos internos com capacidade técnica adequada” (art. 2º).

³ https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em 07/07/2025.

⁴ Segundo informação do Tribunal, o encaminhamento de um processo para monitoramento pelo NUPEC é uma decisão exclusiva do Ministro Relator. Dessa forma, é possível que a condução e o acompanhamento do processo ocorram diretamente no Gabinete, com ou sem o apoio do Núcleo. Além disso, processos estruturais podem deixar de ser monitorados pelo NUPEC em razão de sua finalização ou do cumprimento das etapas previstas. Os únicos processos estruturais não monitorados pelo Núcleo são a ADPF 976 e a ADPF 742.



desintrusão de 8 terras indígenas em estado crítico); **ADPF 742**, Rel. Min. Edson Fachin (combate aos efeitos da Pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas); **ADPF 743**, **ADPF 746** e **ADPF 857**, Rel. Min. Flávio Dino (omissão da União e dos Estados no combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal); **ADPF 760**, Rel. Min. André Mendonça (falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal); **ADPF 854**, Rel. Min. Flávio Dino (questiona a constitucionalidade das emendas parlamentares sem transparência, como as RP9 - “orçamento secreto” e RP8 - emendas de comissão); **ADPF 976**, Rel. Min. Alexandre de Moraes (Estado de Coisas Inconstitucional da população em situação de rua no Brasil); **ADPF 991**, Rel. Min. Edson Fachin (proteção ao território de povos indígenas isolados e de recente contato); **SL 1.696**, Rel. Ministro Presidente (uso de câmeras corporais no Estado de São Paulo).

Note-se que, nos termos do art. 5º do Projeto de Lei nº 3, de 2025, “o autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser”. No entanto, no STF essa classificação independe do pedido do autor, pois um processo somente é formalmente classificado como estrutural quando há decisão monocrática ou colegiada de mérito que determine sua condução sob essa perspectiva.

O Poder Judiciário como fórum de protesto dos grupos de vulneráveis

Os litígios estruturais são um dado da realidade; existem mesmo que o Direito não forneça instrumentos processuais para que sejam tutelados coletivamente. O tratamento estrutural de litígios, judicial ou extrajudicialmente, por qualquer autoridade, é desafiador, pois envolve casos de elevada complexidade e conflituosidade, com múltiplos fatores entrelaçados.

Reconhecemos que o Judiciário não é a primeira linha na implementação de políticas públicas⁵. A atuação do Judiciário, nesses casos, encontra obstáculos e

⁵ A respeito, cita-se a tese fixada para o Tema 698 (RE 684613):

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.



questionamentos na separação de poderes; na ilegitimidade democrática da intervenção judicial; na possibilidade de um efeito *backlash* e na incapacidade técnica do Judiciário intervir em políticas públicas. No entanto, há dois aspectos a considerar. Primeiro, antes de o caso chegar ao Judiciário, usualmente fracassaram os demais atores institucionais e sociais encarregados da solução do conflito. Segundo, o Judiciário, especialmente a jurisdição constitucional, pode servir como um fórum de protestos para grupos minoritários.

O Judiciário exerce papel importante no fortalecimento da democracia quando atua como uma arena onde movimentos sociais e políticos podem defender e comunicar sua agenda política, muitas vezes atravancada no Legislativo por razões ideológicas. Encarar o Judiciário como fórum de protesto em processos estruturais implica no fortalecimento da democracia participativa e possibilita que grupos marginalizados e, por conseguinte, excluídos das tomadas de decisões em políticas públicas, exponham publicamente suas demandas e pressionem os Poderes Legislativo e Executivo com decisões judiciais favoráveis. Mesmo “uma derrota nos tribunais pode: ajudar um movimento social a fortalecer a sua identidade e coerência interna; aumentar a consciência dos membros do grupo, fazendo com que se engajem ainda mais nos movimentos articulados em prol da sua causa; e fortalecer a narrativa de que um grupo é oprimido injustamente, o que pode favorecer o apoio da opinião pública ou de entidades que queiram colaborar financeiramente com o grupo”⁶.

Nessa perspectiva, além de influenciar o surgimento de novas políticas públicas ou, simplesmente, o cumprimento das já existentes, dá-se voz a grupos sociais, mais que excluídos, invisíveis, como a exemplo da população em situação de rua (ADP 976),

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

⁶ CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pág. 1.094.



da população encarcerada (ADPF 347), dos povos originários (ADPF 709 e ADPF 991) e quilombolas (ADPF 742).

A promoção da solução consensual dos problemas jurídicos no âmbito da jurisdição constitucional.

Tendo em vista o alto grau de complexidade e conflituosidade, a Recomendação nº 163/2005-CNJ indica que, verificada a existência de um processo estrutural, “o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas: I - ampliar o contraditório, a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos; II - criar oportunidades para a celebração de acordos entre as partes; III - designar audiências para a condução participativa do procedimento, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes; IV - promover atos de cooperação judiciária, inclusive interinstitucional, que possam contribuir com a adequada resolução do litígio; V - promover atos de cooperação judiciária que permitam a centralização de processos, a prática conjunta ou coordenada de atos processuais, bem como a reunião ou suspensão de processos que versem sobre o objeto do processo estrutural, de modo a assegurar a solução eficiente e isonômica do litígio; VI - oficiar ao Ministério Público para, se for o caso, intervir no feito; VII - elaborar um plano de atuação estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades; e VIII - indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo”.

Na contemporaneidade, a principal vocação do Judiciário é assegurar o tratamento adequado de problemas jurídicos – a decisão judicial é apenas um dos



instrumentos para o alcance desse fim. É essa a premissa necessária para a compreensão do significado atual da inafastabilidade do Poder Judiciário e do acesso à justiça.

No contexto de processos estruturais e complexos, é possível visualizar uma justiça constitucional multiportas, “cuja abrangência alcança também a autocomposição e o diálogo e a aderência em relação a outros entes dotados de mais elevada capacidade institucional para a solução do problema jurídico de natureza constitucional”⁷

Por meio da Resolução nº 697/2020, o STF se estruturou institucionalmente para o oferecimento de tratamento de problemas jurídicos pela via da autocomposição criando o Centro de Mediação e Conciliação (posteriormente renomeado como Núcleo de Solução Consensual de Conflitos - NUSOL), inaugurando uma nova porta de acesso à justiça constitucional. O NUSOL, entre outras funções, visa apoiar o julgador na busca e implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais e promover a cooperação judiciária com os demais órgãos do Poder Judiciário, com outros atores do sistema de justiça e com a sociedade civil organizada.

A possibilidade de solução consensual de conflito em fase pré-processual bem revela não ser mais possível associar a atuação do Poder Judiciário exclusivamente a casos judicializados. São exemplos de justiça constitucional consensual pré-judicial (ou pré-processual) a Pet 13.157, sobre a reparação de danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, e, mais recentemente, a ADPF 1.236, na qual o Ministro Dias Toffoli homologou acordo estruturante entre a União, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para a devolução integral e imediata de valores descontados indevidamente de aposentados e pensionistas do INSS.

⁷ DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. Justiça Constitucional Multiportas. In: Introdução à Justiça Multiportas – Sistema de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil do Acesso à Justiça no Brasil. 2ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025.



Importante destacar que a homologação do acordo pode solucionar o problema jurídico sem a fixação de tese jurídica sobre o tema pelo STF. Contudo, há situações nas quais pode haver interesse no estabelecimento de precedente vinculante pelo STF, como ocorreu no RE 1.366.243 e no RE 566.471 (ambos sobre o fornecimento de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde – SUS) que deram origem, respectivamente, aos Temas 1.234 e 6.

Em temas que envolvam elevada complexidade técnica, também é recomendável a obtenção de subsídios por instituições com experiência na área, a fim de esclarecer a matéria discutida e reduzir a assimetria informacional, o que pode ser realizado, exemplificamente, por meio da cooperação interinstitucional para fins de consulta, por audiências públicas ou a admissão de *amicus curiae*.

Nas palavras de Didier e Fernandez:

Em um sistema de justiça multiportas, como o brasileiro, diferentes instituições podem oferecer soluções para frações de problema jurídico ou colaborar para a criação das condições necessárias à construção de soluções (parciais ou totais) no âmbito de outra porta de acesso à justiça. Trata-se, como se nota, de um sistema integrado, em que é possível o aproveitamento de mecanismos de articulação institucional para o tratamento adequado de problemas.⁸

Para fazer frente a ideia de um sistema de justiça multiporta é que a Resolução nº 790/2022 criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), integrado pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL, pelo Centro de Cooperação Judiciária e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Litígios Complexos – NUPEC. Esse arranjo institucional evidencia três aspectos dos litígios estruturais sob análise e monitoramento na Corte: (i) a solução de problemas estruturais geralmente exige uma abordagem distinta da tradicional, com a realização de atos de cooperação judiciária e adoção de técnicas de conciliação e mediação; (ii) a complexidade dos casos submetidos a mediações e conciliações no STF aconselha, em muitas hipóteses,

⁸ DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. *Justiça Constitucional Multiportas*. In: *Introdução à Justiça Multiportas – Sistema de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil do Acesso à Justiça no Brasil*. 2ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025. Página 695.



o emprego de mecanismos de cooperação, inclusive de natureza interinstitucional; (iii) em processos estruturais, técnicas de conciliação e mediação muitas vezes são necessárias para a realização de uma espécie de negociação para efetivação da decisão estrutural de inconstitucionalidade.

Considerações finais

Os litígios estruturais envolvem, mais do que técnicas processuais formais, arranjos e instrumentos dialógicos que possibilitem a participação efetiva das partes e interessados. Como se sabe, o controle de constitucionalidade pelo STF exige legitimados específicos, o que, em certa medida, inviabiliza a participação de minorias e a discursão das políticas públicas destinadas a essa coletividade. O STF, em processos estruturais, tem validado arranjos e instrumentos dialógicos com vistas a ampliar o acesso à jurisdição constitucional e possibilitar a construção de soluções concertadas.

Referências

CASIMIRO, Matheus. O Judiciário como Fórum de Protestos: Por que o Simbolismo importa em Processos Estruturais? *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Organizadores). Processos Estruturais. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

CASIMIRO, Matheus; 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? REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.676. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/676>. Acesso em 9 mar. 2025.



DIDIER JR., Fredie. FERNANDEZ, Leandro. Justiça Constitucional Multiportas. *In*: Introdução à Justiça Multiportas – Sistema de Solução de Problemas Jurídicos e o Perfil do Acesso à Justiça no Brasil. 2ª ed. São Paulo. Editora JusPodivm, 2025.

DOURADO, Gabriel Peixoto. O Tratamento Adequado dos Conflitos: Influência das Resoluções do CNJ como Fontes do Direito Processual. *Revista ANNEP de Direito Processual*, [S. 1.], v. 4, n. 2, p. 61–82, 2023. DOI: 10.34280/annep/2023.v4i2.165. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/165>. Acesso em 1 jul. 2025.

GARGARELLA, Roberto. O Novo Constitucionalismo Dialógico, frente ao Sistema de Freios e Contrapesos. Tradução: Ilana Aló. Disponível em: <https://nidh.com.br/wp-content/uploads/2018/08/1.03-Roberto-Gargarella-O-novo-constitucionalismo-dial%C3%B3gico.pdf>. Acesso em 1 jul. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p117. Acesso em 1 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/372>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Legislação citada

BRASIL. Projeto de Lei nº 3, de 2025. Disciplina o processo estrutural. Último local: 31/01/2025 - Plenário do Senado Federal (Secretaria Legislativa do Senado Federal). Último estado: 31/01/2025 - Aguardando despacho. Disponível em:



<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em 1 jul. 2025.

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 1 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em 1 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em 2 jul. 2025.