

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Departamento de Direito

Livia Maria de Paula Soares

PROCESSOS ESTRUTURAIS E SEPARAÇÃO DE PODERES

Ouro Preto

2026

Livia Maria de Paula Soares

PROCESSOS ESTRUTURAIS E SEPARAÇÃO DE PODERES

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes

Ouro Preto

2026



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Livia Maria de Paula Soares

Processos Estruturais e Separação de Poderes

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Aprovada em 5 de março de 2026.

Membros da banca

Professor Doutor Leonardo Silva Nunes - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)
Professora Doutora Helena Patrícia de Freitas - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Mestranda Maria Cecília Machado Prado (Universidade Federal de Ouro Preto)

O Professor Doutor Leonardo Silva Nunes, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 6/3/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Silva Nunes, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 06/03/2026, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1070616** e o código CRC **3FD4ACAB**.

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus pais, Clara e Eduardo, que são a personificação do amor dEle na minha vida. Mãe, obrigada por me guardar em suas orações e, assim, permitir-me voar alto e longe sem me retirar de suas asas. Pai, obrigada por nunca me dar a mínima ideia de que eu não poderia conquistar tudo o que desejasse – que sorte a minha ser o seu segundo sol.

Aos meus irmãos, Maria e Bernardo, que são quem eu mais amo no mundo, minha maior fonte de inspiração e o motivo maior de toda coragem.

À toda a minha família, com quem sempre posso contar.

À equipe da 1ª Vara Cível e da 3ª Promotoria de Justiça de Ouro Preto, que me proporcionaram ensinamentos bem além das barreiras de uma graduação.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo Nunes, pela orientação generosa e pela oportunidade de desenvolver este trabalho com liberdade e compromisso.

Ao Departamento de Direito, que me desafiou, me abriu portas e me transformou. Em particular, àquelas que compõem essa banca, Profa. Dra. Helena Patrícia de Freitas e Mestranda Maria Cecília Machado Prado, duas das pessoas mais gentis que encontrei no mundo acadêmico, pela oportunidade de aprender com suas críticas e sugestões.

RESUMO

O presente trabalho analisa a ascensão dos processos estruturais como instrumento jurisdicional necessário à tutela dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, diante da constatação da insuficiência das demandas individuais para solucionar violações sistêmicas e massivas. Trata-se de pesquisa de natureza teórica, exploratória e qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise dogmática de obras nacionais e estrangeiras sobre direitos fundamentais, judicialização da política, ativismo judicial e separação de poderes. O problema de pesquisa consiste em compreender de que modo os processos estruturais se apresentam como instrumento apto à efetivação de direitos fundamentais sem comprometer o princípio da separação de poderes, especialmente no contexto do protagonismo assumido pelo Poder Judiciário. Busca-se demonstrar que, em litígios complexos e policêntricos, a legitimidade da atuação judicial não decorre da imposição unilateral de vontade, mas da adoção de um modelo processual cooperativo, flexível e dialógico. Examina-se a evolução do tema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente a transição de uma postura meramente declaratória para uma jurisdição de monitoramento e coordenação, exemplificada nas ADPFs 347 e 709. Por fim, o estudo aborda o Projeto de Lei nº 03/2025 como proposta de marco normativo que propõe institucionalizar a cooperação interinstitucional e a consensualidade como eixos da tutela estrutural no Brasil.

Palavras-chave: processos estruturais, separação de poderes, direitos fundamentais, diálogo institucional, ativismo judicial.

ABSTRACT

This study examines the rise of structural litigation as a necessary jurisdictional instrument for the protection of fundamental rights within the Rule of Law, in light of the insufficiency of individual claims to address systemic and widespread violations. It is a theoretical, exploratory, and qualitative research, developed through a bibliographical review and doctrinal analysis of national and foreign scholarship on fundamental rights, judicialization of politics, judicial activism, and separation of powers. The research problem consists in understanding how structural processes can operate as effective tools for the enforcement of fundamental rights without undermining the principle of separation of powers, particularly in the context of the increasingly prominent role assumed by the Judiciary. The study argues that, in complex and polycentric disputes, the legitimacy of judicial intervention does not derive from the unilateral imposition of decisions, but rather from the adoption of a cooperative, flexible, and dialogical procedural model. It further examines the evolution of this approach in the case law of the Brazilian Supreme Federal Court, especially the transition from a predominantly declaratory posture to a jurisdiction focused on monitoring and institutional coordination, as illustrated by ADPFs 347 and 709. Finally, the research analyzes Bill No. 03/2025 as a normative milestone that institutionalizes interinstitutional cooperation and consensuality as guiding principles of structural litigation in Brazil.

Keywords: structural process, separation of powers, fundamental rights, institutional dialogue, judicial activism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: da insuficiência da tutela individual à necessidade da resposta estrutural	8
3 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA FUNCIONAL	12
3.1 Origem histórica e delineamento conceitual	12
3.2 O regime jurídico processual da tutela estrutural: contraditório, flexibilidade e cooperação	14
4 SEPARAÇÃO DE PODERES E INTERVENÇÃO JUDICIAL: a construção da legitimidade nos litígios estruturais	18
4.1 A crise do modelo clássico de Separação de Poderes e sua releitura funcional no Estado Democrático de Direito	18
4.2. A distinção entre ativismo judicial e atuação legítima do Judiciário nos processos estruturais	22
5 DIÁLOGO INSTITUCIONAL, LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E A CONSOLIDAÇÃO DA TUTELA ESTRUTURAL NO BRASIL	28
5.1 O diálogo institucional como alternativa ao ativismo judicial	29
5.2 A condução de processos estruturais na jurisprudência do STF	31
5.3 O endosso normativo: o Projeto de Lei nº 03/2025 e a lente da cooperação	35
6 CONCLUSÃO	39
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1 INTRODUÇÃO

A evolução do constitucionalismo contemporâneo, marcada pela transição de um Estado abstencionista para um modelo social e democrático, redefiniu o papel das instituições públicas, conferindo centralidade aos direitos fundamentais e impondo ao Estado o dever de assegurar sua máxima efetividade. Não obstante, a experiência demonstra que a tutela jurisdicional individual, estruturada a partir da lógica processual bipolar, frequentemente se mostra insuficiente para enfrentar violações massivas e sistêmicas decorrentes de falhas estruturais na atuação estatal.

Diante desse cenário, o presente trabalho delimita-se à análise de como os processos estruturais podem servir de instrumento para a efetivação de direitos fundamentais sem comprometer o princípio da separação de poderes, especialmente diante do crescente protagonismo judicial. O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser sintetizado na seguinte indagação: sob quais parâmetros a intervenção judicial em políticas públicas, por meio de processos estruturais, pode ser considerada legítima sem violar o princípio da separação de poderes?

O objetivo geral da monografia consiste em demonstrar que a legitimidade da tutela estrutural decorre de uma releitura funcional da separação de poderes, fundada no diálogo institucional e na cooperação interinstitucional, o que a distingue de posturas ativistas de caráter solipsista. Como objetivos específicos, busca-se: (i) evidenciar a necessidade de superação do processo civil tradicional diante de litígios complexos e irradiados; (ii) descrever o regime jurídico do processo estrutural, marcado pela flexibilidade procedimental e pelo contraditório qualificado; (iii) analisar a distinção entre ativismo judicial e atuação jurisdicional legítima; e (iv) examinar a consolidação desse modelo tanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto no recente Projeto de Lei nº 03/2025.

A relevância da pesquisa justifica-se pela urgência de conferir efetividade a direitos fundamentais que, desprovidos de mecanismos processuais adequados, tendem a se converter em compromissos meramente formais. Ademais, o tema assume especial atualidade diante da tramitação do Projeto de Lei nº 03/2025, que busca conferir maior previsibilidade e segurança jurídica aos processos estruturais, institucionalizando a consensualidade e a cooperação como vetores de aprimoramento democrático e de racionalização da atuação estatal.

O marco teórico da pesquisa situa-se na interseção entre o Direito Constitucional e o Direito Processual Civil. No plano processual, adota-se a teoria dos litígios estruturais, a partir da contribuição de Owen Fiss, que identifica a necessidade de reestruturação de burocracias estatais como forma de concretização de valores constitucionais, dialogando com a doutrina nacional de Edilson Vitorelli sobre a multipolaridade dos litígios e com as reflexões de Luiz Guilherme Marinoni acerca da adequação do procedimento ao direito material. Sob a ótica constitucional, o trabalho se apoia na teoria dos direitos fundamentais, especialmente quanto à sua dimensão objetiva e eficácia irradiante, bem como em uma releitura funcional da Separação de Poderes, fundamentada nas teorias do diálogo institucional e do constitucionalismo cooperativo, que compreendem o Judiciário não como instância de supremacia decisória, mas como catalisador da atuação coordenada dos demais Poderes.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS: da insuficiência da tutela individual à necessidade da resposta estrutural

A compreensão contemporânea dos direitos fundamentais resulta da progressiva ampliação das funções estatais, processo histórico influenciado por diversos paradigmas constitucionais que redefiniram sua concepção e suas formas de tutela. O constitucionalismo liberal, consolidado entre os séculos XVIII e XIX, caracterizava-se pela postura abstencionista do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, mesmo porque a separação rígida de Poderes, inspirada no modelo pensado por Montesquieu, reforçava a ideia de contenção estatal.

As crises¹ vivenciadas no século XX, contudo, evidenciaram a insuficiência do modelo abstencionista, impulsionando o surgimento do constitucionalismo social, no qual o Estado deixa de ser mero garantidor para assumir papel ativo na promoção do bem-estar social, assegurando igualdade material e inclusão social.

Nesse contexto, passou-se a compreender que os direitos fundamentais possuem dupla dimensão,² quais sejam: a subjetiva, que reconhece a existência de uma pretensão individual exigível em face de outrem, e a objetiva, que identifica que os direitos fundamentais constituem um sistema objetivo de princípios que orienta e condiciona a atuação de todos os Poderes estatais, impondo-lhes o dever de promover sua plena realização.

Assim, a dimensão objetiva apresenta três eficácias:

1. A eficácia vinculante, responsável por constantemente pautar a atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais são obrigados a respeitar e a efetivar os direitos fundamentais;
2. A eficácia irradiante, que contribui para a ocorrência da filtragem constitucional e da aplicação de direitos fundamentais nas relações entre particulares;
3. A eficácia processual-participativa, que obriga o Estado a desenvolver procedimentos de tutela de direitos fundamentais em face de agressões públicas ou privadas, sendo tais mecanismos processuais primordialmente participativos.³

¹As crises do século XX que impulsionaram a transição do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social incluem, entre outras, a Primeira Guerra Mundial (1914–1918), a Grande Depressão de 1929, a ascensão dos regimes totalitários na Europa, bem como os impactos econômicos e sociais da Segunda Guerra Mundial (1939–1945), eventos que evidenciaram a insuficiência do Estado abstencionista diante de profundas desigualdades sociais.

²ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, p. 131-140, 2003. p. 132-133.

³NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016. p. 110-120; In: SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes, Processo estrutural democrático: participação publicidade e justificação, 2023. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/21483>. Acesso em 02 de dez. de 2025.

É nesta circunstância que a Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88) inaugura, no Brasil, um modelo normativo fundado na centralidade dos direitos fundamentais, conferindo-lhes força normativa e impondo ao Estado o dever de garantir sua máxima efetividade. Diferentemente de constituições meramente programáticas, a Constituição brasileira, de caráter analítico, atribui natureza vinculante a seus comandos, estabelecendo que os direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, CRFB/88), o que vincula todos os Poderes à sua garantia.⁴

Portanto, a promulgação da atual Constituição representa uma inflexão histórica na estrutura do constitucionalismo nacional, deslocando o eixo do sistema jurídico para a proteção concreta da dignidade da pessoa humana e impondo novas responsabilidades às instituições estatais. Desse modo, os direitos fundamentais deixam de ser compromissos meramente formais para assumir centralidade no ordenamento jurídico como parâmetros normativos obrigatórios, que irradiam efeitos sobre toda a atuação estatal e exigem mecanismos efetivos de tutela.

Esse deslocamento decorre, sobretudo, da compreensão de que a existência de direitos materiais desprovidos de formas de tutela representaria um ordenamento jurídico sem eficácia, em razão da ausência de autoridade quando ameaçados ou violados. Afinal, direitos destituídos de mecanismos idôneos de proteção configuram verdadeiros pseudodireitos, comandos meramente formais.⁵

Todavia, essa centralidade conferida aos direitos fundamentais não eliminou os desafios inerentes à sua concretização. Ao revés, o que se percebe é a persistência de situações em que a tutela individual se mostra insuficiente diante de desigualdades profundas, omissões estatais reiteradas e problemas que transcendem a lógica bipolar do processo. Cumpre observar que, quanto maior a invisibilidade social de determinado grupo, maior é a propensão à violação de seus direitos e à perpetuação de práticas arbitrárias por parte do Estado, de modo que a proteção individualizada de direitos se mostra inviável e, muitas vezes, inócua. Com efeito, o tratamento individualizado de

⁴VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. p.137.

⁵MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p.161.

direitos acentua as desigualdades sociais, haja vista que somente beneficia quem tem acesso efetivo ao Judiciário.⁶

Outrossim, a expansão do acesso à justiça resultou na massificação das demandas e no surgimento de litigantes habituais (*repeat players*), criando desigualdades em razão de vantagens estratégicas e econômicas consideráveis. Diante deste cenário, a busca pela efetivação de direitos fundamentais por meio de demandas individualizadas tem impacto diminuto e não resolve a violação generalizada de direitos.⁷

A atuação jurisdicional centrada no caso isolado, portanto, é incapaz de produzir mudanças sistêmicas, o que resulta em decisões formalmente corretas mas materialmente ineficazes, esvaziando o objetivo da tutela judicial. A partir desta perspectiva, os direitos fundamentais, ao se tornarem eixo normativo do Estado Democrático de Direito, impulsionam a necessidade de transformação dos instrumentos processuais e de reconfiguração das funções estatais.

A propósito, no constitucionalismo contemporâneo, o processo deve responder às exigências de tutela do direito substancial, respondendo às necessidades sociais concretas que estão presentes na própria norma constitucional.⁸

Por conseguinte, quando a violação de direitos fundamentais decorre de práticas reiteradas, omissões estatais persistentes ou do funcionamento inadequado de instituições públicas, a tutela jurisdicional individual se revela incapaz de efetivar os ditames constitucionais.⁹

A incapacidade da tutela individualizada de solucionar violações de natureza sistêmica torna imperativo o reconhecimento de que a complexidade dos direitos materiais exige um instrumento processual correspondente. O direito de ação deve, por consequência, garantir a utilização de técnicas que viabilizem a efetivação da tutela

⁶STEFENS, Luana. O controle judicial de políticas públicas e a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais por meio de técnicas estruturais. *Revista dos Tribunais*. vol. 1027. ano 110. p. 155-177. São Paulo: Ed. RT, maio 2021.

⁷ NUNES, Leonardo Silva; LANZA, Karina Ferreira. A Reforma Estrutural como Instrumento de Garantia da Igualdade no Acesso à Justiça. In: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga. *Acesso à Justiça, Direito e Sociedade: estudo em homenagem ao Professor Marc Galanter*. São Paulo: Quartier Latin, 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/96034493/A_Reforma_Estrutural_como_Instrumento_de_Garantia_da_Igualdade_no_Acesso_%C3%A0_Justi%C3%A7a. Acesso em 12 out. 2025.

⁸MARINONI L.G, p. 24.

⁹MORATO, Luciana Cecília; FREITAS, Helena Patrícia. Implementação compartilhada de medidas estruturantes na litigância de interesse público para tutela de direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, Florianópolis, Brasil, v. 5, n. 2, p. 154-173, 2019. p. 157. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0243/2019.v5i2.5962. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitocivil/article/view/5962>. Acesso em: 1 fev. 2026.

jurisdicional almejada, conferindo ao processo uma natureza dinâmica e adequada ao direito substancial.¹⁰ Portanto, quando a lesão decorre de uma disfuncionalidade institucional, a resposta do Judiciário não pode ser meramente declaratória ou isolada, sob pena de converter as normas constitucionais em “pseudodireitos”.¹¹

A partir da compreensão das transformações históricas dos direitos fundamentais e da crise da tutela individual, torna-se possível compreender por que o processo estrutural se revela como técnica jurisdicional apta a responder às exigências do constitucionalismo contemporâneo.¹²

¹⁰ Ibidem, p. 280.

¹¹ Ibidem, p. 161.

¹² Ibidem, p. 23.

3 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO RESPOSTA FUNCIONAL

Demonstrada a relação de funcionalidade entre a complexidade do direito material e a necessidade de um instrumento processual correspondente, cumpre agora delimitar o processo estrutural como a técnica adequada para o enfrentamento de estados de desconformidade constitucional.

Destarte, a fim compreender como os processos estruturais atuam como mecanismo de reorganização das estruturas burocráticas disfuncionais, faz-se necessário investigar o delineamento histórico e conceitual deste instrumento, partindo da experiência norte-americana para compreensão de sua aplicação no cenário brasileiro, bem como do regime jurídico específico que o legitima, pautado na colaboração e na flexibilidade procedimental.

3.1 Origem histórica e delineamento conceitual

Os litígios estruturais são entendidos como litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática opera.¹³ Surgem, assim, diante da dificuldade inerente à efetivação de direitos fundamentais que envolvem questões de grande amplitude.¹⁴

Nesse sentido, ensina o Professor Dr. Leonardo Silva Nunes que:

Os litígios estruturais são marcados pela policentria, com uma clara imbricação de interesses [...] são marcados pela existência de violações sistemáticas de direitos, causadas pela conjunção de práticas e dinâmicas institucionalizadas, com uma causalidade complexa.¹⁵

São, portanto, litígios irradiados,¹⁶ caracterizados por elevada conflituosidade e complexidade, pois envolvem interesses de uma coletividade internamente heterogênea e admitem múltiplas soluções juridicamente possíveis. Cumpre destacar, ainda, que os

¹³VITORELLI, p. 63.

¹⁴COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; NUNES, Leonardo Silva. Dos Litígios aos Processos Estruturais: pressupostos e fundamentos. In: Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior. FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx. [Orgs.] - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 1052. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 28 nov 2025.

¹⁵NUNES, Leonardo Silva. A Configuração do Procedimento Adequado aos Litígios Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. Processos Estruturais. 3a ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 692. Disponível em: https://www.academia.edu/44303339/A_Configura%C3%A7%C3%A3o_do_Procedimento_Adequado_aos_Lit%C3%ADgios_Estruturais. Acesso em 16 out 2025.

¹⁶VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, São Paulo, v. 284, p. 333-369, p. 340, out. 2018.

litígios estruturais exigem um processo cooperativo e policêntrico, capaz de envolver todos os interesses afetados e manter um diálogo contínuo entre os atores envolvidos.¹⁷

A tutela estrutural, nessa perspectiva, manifesta-se como instrumento necessário para a mitigação da desigualdade processual, eis que visa a reestruturação de um ente, organização ou instituição, com a finalidade de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos que afetam a coletividade.¹⁸

Os processos estruturais se mostram, então, como uma solução para a incapacidade do modelo processual clássico (bipolar) de garantir a devida proteção de direitos em uma esfera coletiva.

O processo estrutural foi, inicialmente, reconhecido na doutrina e jurisprudência norte-americana diante da percepção de uma nova categoria de litígios de interesse público, nas décadas de 1950 e 1960, após o julgamento pela Suprema Corte Norte Americana do caso *Brown v. Board of Education* (1954). Naquele contexto, a Corte Constitucional reconheceu que a segregação racial nas escolas norte-americanas não era fruto de atos isolados, mas de um arranjo institucional que perpetuava, de forma sistêmica, a violação de direitos fundamentais.¹⁹

A partir desta experiência, autores como Owen Fiss passaram a identificar um novo tipo de processo, distinto do modelo tradicional bipolar, em que um juiz, enfrentando uma burocracia estatal, incumbe-se de reestruturar a organização para superar os obstáculos produzidos pelos arranjos institucionais existentes à efetivação de direitos.²⁰

Portanto, as decisões estruturais visam a transformação de um estado de coisas violador de direitos fundamentais, em um estado de coisas onde estes direitos são, ao menos, minimamente assegurados.²¹ Essa transição, frequentemente, só é viável mediante modificações profundas em políticas e instituições públicas.

¹⁷COTA S.P; FARIA A.M. D; NUNES L.N, p.1054.

¹⁸BAHIA, Alexandre Melo F. de M.; NUNES, Leonardo S.; COTA, Samuel P. Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos fundamentais. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (Org.). Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais.. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. p. 15-38. Disponível em: https://www.academia.edu/39626071/Das_A%C3%A7%C3%B5es_Coletivas_aos_Processos_Estruturais_as_formas_de_tutela_diferenciada_dos_direitos_fundamentais?uc-g-sw=39591712. Acesso em: 19 nov 2025.

¹⁹COTTRILL, Robert J.; DIAMOND, Raymond T.; WARE, Leland B. *Brown v. Board of Education: caste, culture, and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 2003.

²⁰WATANABE, Kazuo (et al.) (org.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2017, p. 193-227.

²¹SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Processo estrutural democrático: participação publicidade e justificação - 2023. p. 289. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/21483>. Acesso em 02 de dez. de 2025.

Trata-se, pois, de técnica processual voltada não apenas à cessação de uma conduta ilícita, mas à reconstrução de realidades incompatíveis com os princípios constitucionais. Portanto, “parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas.”²²

Nesse contexto, o processo estrutural foi progressivamente compreendido como instrumento apto a resolver violações massivas e reiteradas de direitos, decorrentes da ineficiência ou omissão Estatal, que exigiam respostas que transcendem a lógica tradicional do processo.

O processo estrutural corresponde, então, à técnica processual destinada à reorganização de estruturas burocráticas disfuncionais, visando a superação de inconstitucionalidades mediante decisões prospectivas que exigem planejamento, cooperação interinstitucional e acompanhamento judicial contínuo. Essa conformação diferenciada implica no desenvolvimento de parâmetros procedimentais próprios, que viabilizem sua condução garantindo a legitimidade democrática da intervenção judicial.

Desse modo, os processos estruturais devem ser conduzidos a partir de um conjunto de princípios reconhecidos, quais sejam, o contraditório, a flexibilidade procedimental, a atuação colaborativa e o monitoramento contínuo do cumprimento das decisões judiciais.²³

3.2 O regime jurídico processual da tutela estrutural: contraditório, flexibilidade e cooperação

A partir da compreensão de que o processo estrutural constitui uma resposta à insuficiência do modelo processual tradicional para lidar com litígios complexos e policêntricos,²⁴ é possível reconhecer sua aplicabilidade como instrumento de tutela de direitos fundamentais. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, o processo civil já não pode ser concebido como um mero instrumento formal e neutro, mas como mecanismo direcionado à concretização de direitos materiais e à efetividade das normas constitucionais.

²²DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n° 75, jan./mar. 2020. p. 104. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em 10 nov 2025.

²³Ibidem, p. 101-134.

²⁴NUNES L.N; LANZA K.F, p. 469.

A tutela de reforma estrutural, por conseguinte, desenvolve-se em contextos nos quais o funcionamento de determinada instituição ou serviço público se mostra incompatível com as finalidades que lhe são atribuídas pelo ordenamento jurídico, gerando a violação sistemática de direitos fundamentais e exigindo a reconfiguração de suas práticas e estruturas. Logo, ao impor um fazer não previsto expressamente em lei, o juiz busca suprir insuficiências normativas e institucionais que impedem a adequada proteção desses direitos.²⁵

O processo estrutural tutela os direitos fundamentais não apenas garantindo um resultado substancial, mas também a igualdade processual ao neutralizar vantagens sistêmicas. Nesse contexto, leciona Luiz Guilherme Marinoni:

A tutela de reforma estrutural, portanto, é resposta a uma necessidade de proteção aos direitos fundamentais massivamente violados por uma estrutura viciada. [...]. A titularidade de direitos fundamentais tem, como consequência, o direito à tutela capaz de reformar uma estrutura ou uma burocracia que nega a Constituição.²⁶

Em atendimento ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB/88) e em razão da omissão estatal, o Poder Judiciário tem sido provocado a atuar de forma não convencional, mediante adoção de postura processual mais flexível, adequada à complexidade dos conflitos, com estímulo à negociação e à participação dos sujeitos processuais envolvidos, sem perder de vista a efetividade e adequação do processo ao direito material, de modo a responder de forma eficiente às demandas estruturais que desafiam o modelo tradicional de jurisdição.

Essa atuação diferenciada, contudo, não ocorre de maneira arbitrária, sendo estruturada por um conjunto de princípios que norteiam os processos estruturais, quais sejam: o contraditório qualificado, a flexibilidade procedimental e a atuação colaborativa.²⁷

O princípio do contraditório impõe que todos os sujeitos do processo dialoguem e, em conjunto, colaborem com a construção da decisão judicial. Trata-se, portanto, de “direito de participação na construção do provimento, sob a forma de uma garantia processual de influência e não surpresa (art. 10, CPC).”²⁸ Nesse sentido, no âmbito dos

²⁵MARINONI L.G, p.167

²⁶Ibidem, p. 165.

²⁷MARÇAL, Felipe Barreto. Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.p.122. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9435>. Acesso em 28 nov 2025.

²⁸COTA S.F; FARIA, NUNES L.N, p. 1064.

processos estruturais, o contraditório é ressignificado,²⁹ devendo ser entendido não como mera oportunidade de resposta, mas como dinâmica dialogal permanente, apta a integrar múltiplas perspectivas.

Sob esse viés, a atuação colaborativa se insere como desdobramento natural do próprio contraditório, uma vez que, a fim de legitimar democraticamente a decisão proferida no bojo de um processo coletivo, é necessário ampliar o conceito de participação, permitindo com que os mais diversos interesses sejam abarcados.³⁰ Essa lógica participativa, por sua vez, pressupõe flexibilidade procedimental, exigindo atuação colaborativa não apenas das partes, mas também dos Poderes envolvidos na implementação da decisão judicial, garantindo que a reconstrução institucional se realize de maneira coordenada, contínua e constitucionalmente legítima.

Por fim, o regime jurídico da tutela estrutural exige o estabelecimento de um monitoramento contínuo do cumprimento das decisões judiciais. Diferentemente do modelo tradicional de processo, em que o provimento se esgota em um comando definitivo, a decisão estrutural se desenvolve de modo progressivo e adaptável, permitindo ajustes de acordo com a evolução do caso concreto. Diante disso, para assegurar essa eficácia, o Judiciário deve atuar como instância de supervisão e coordenação, monitorando o exercício dos demais Poderes na transformação da realidade inconstitucional.³¹

Destarte, a ascensão dessas demandas complexas exige uma reavaliação do papel do Judiciário e levanta a questão da legitimidade de sua intervenção, especialmente por tocar em temas sensíveis de competência de outros Poderes.

Ressalte-se, ademais, que tal perspectiva não é meramente teórica, haja vista que os tribunais intervêm, diariamente, para assegurar direitos fundamentais, sendo tarde para questionar se devem fazê-lo.³² Assim, a questão relevante, agora, é como a intervenção deve ocorrer, de modo a respeitar os limites institucionais e garantir a legitimidade de sua

²⁹ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 2, jul./dez., p. 219-234, 2015, p. 73. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/804265f7-8188-48ee-88da-9256bea4293/content>. Acesso em 01 fev. 2026.

³⁰COTA S.P; FARIA, NUNES L.N, p. 1062.

³¹No que tange à técnica de supervisão e monitoramento para assegurar a efetividade de tais medidas, vide: HIRSCH, Danielle Elyce. A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law. *Oregon Review of International Law*, v. 9, n. 1, p. 1-65, 2007 ; MBAZIRA, Christopher. From Ambivalence to Certainty: Norms and Principles for the Structural Interdict in Socio-economic Rights Litigation in South Africa. *South African Journal of Human Rights*, v. 24, p. 1-28, 2008; e, no cenário nacional, CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 123-167, 2024 .

³²VITORELLI E., 2023, p. 105.

atuação.³³ Se por um lado os processos estruturais viabilizam uma intervenção do Judiciário para retirar os demais Poderes da inércia, estimulando a elaboração de políticas públicas adequadas, por outro, há quem alegue³⁴ a existência do risco de usurpação das demais funções (administrativa e legiferante) pelo Judiciário, conduzindo a uma atuação reestruturante que não se sustenta constitucionalmente.

De fato, embora algumas decisões contramajoritárias sejam essenciais para a proteção de direitos fundamentais, há uma linha tênue entre essa atuação legítima e a adoção de um papel normativo incompatível com a separação de poderes. Sendo assim, o desafio é equilibrar a efetividade da jurisdição constitucional e o respeito às competências dos demais Poderes, de modo que a decisão estrutural se mantenha dentro dos parâmetros de legitimidade democrática.

Destarte, o processo estrutural rompe com a lógica adversarial tradicional e assume natureza cooperativa, marcada pela atuação dialogal entre o Judiciário e os demais Poderes, reafirmando o compromisso do Poder Judiciário com a concretização de normas constitucionais e com a efetividade do Estado Democrático de Direito, demandando uma releitura do conceito clássico de separação de poderes.

³³BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la inreversión judicial sobre el derecho a la salud. In Vitorelli, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.p. 118.

³⁴Nesse sentido, ver COSTA, Eduardo José da Fonseca. *Dez senões do processo estrutural*. Empório do Direito, 16 jun. 2021, e COSTA, Eduardo José da Fonseca. *Mais dez senões do processo estrutural*. Publicado em 10 mar. 2025, nos quais o autor sustenta que a doutrina do processo estrutural, ao permitir a reestruturação judicial de políticas públicas e instituições, viabiliza a usurpação da função legislativa e da função governamental pelo Poder Judiciário, em afronta ao princípio da separação de poderes.

4 SEPARAÇÃO DE PODERES E INTERVENÇÃO JUDICIAL: a construção da legitimidade nos litígios estruturais

Nos termos delineados, a transição do modelo tradicional de processo para a tutela estrutural exige uma reavaliação do papel do Judiciário e levanta a questão da legitimidade de sua intervenção, especialmente por tocar em temas sensíveis que, tradicionalmente, são atribuídos à competência de outras esferas do Estado.

Se, por um lado, o Judiciário possui o dever inafastável de tutelar os direitos fundamentais (art. 5º, §1º, CRFB/88), por outro, a intervenção levanta preocupações legítimas³⁵ sobre o risco de usurpação de funções e o deslocamento institucional.

Neste contexto, o desafio central da pesquisa é equilibrar a efetividade da jurisdição constitucional e o respeito às competências dos demais Poderes, de modo que a decisão estrutural se mantenha dentro dos parâmetros de legitimidade democrática. É necessário distinguir quando a intervenção judicial configura um ativismo solipsista, nocivo à democracia, e quando ela representa uma técnica processual legítima.

A questão relevante, portanto, não é se os tribunais devem intervir, mas sim como a intervenção deve ocorrer de modo a respeitar os limites institucionais e garantir sua legitimidade.

4.1 A crise do modelo clássico de Separação de Poderes e sua releitura funcional no Estado Democrático de Direito

A concepção clássica do fenômeno da separação de poderes tem origem na antiguidade clássica, sobretudo na tradição aristotélica.³⁶ Todavia, somente no século XVII é que o instituto passa a ser estudado como instrumento garantidor da liberdade individual, diante do contexto monarquista-absolutista vivenciado na Europa.

³⁵A esse respeito, Matheus Casimiro Gomes Serafim (2023, p. 40-44) destaca que a objeção democrática à intervenção estrutural repousa, fundamentalmente, na insuficiência da capacidade institucional do Judiciário e no risco de comprometimento da separação de poderes. Nesse sentido, o autor recorre a Gerald N. Rosenberg (The Hollow Hope, 1991), que questiona a capacidade do Judiciário de promover transformações sociais efetivas e alerta para o risco de efeito backlash; bem como a John Choon Yoo (Who Measures the Chancellor's Foot, 1996) e à opinião dissidente do juiz Antonin Scalia (em Brown v. Plata e Obergefell v. Hodges), os quais argumentam que a intervenção judicial em políticas públicas viola a separação de poderes e carece de legitimidade, sob a premissa de que não deve haver "transformação social sem representação". Quanto à falta de capacidade técnica para lidar com litígios policêntricos, são citados Lon L. Fuller (The forms and limits of adjudication, 1978) e Donald L. Horowitz (The courts and social policy, 1977). Por fim, sobre a ineficiência prática e a duração excessiva desses processos, o autor aponta as críticas de Robert F. Nagel (Controlling the structural injunction, 1984).

³⁶PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1988. p. 36

Nesse cenário, a partir da racionalidade moderna, há a sistematização da teoria da Separação de Poderes nos moldes clássicos. A princípio, coube a John Locke a distinção das funções legislativa e executiva entre os distintos órgãos estatais, com supremacia daquela em relação a esta. Desse modo, para o autor, a função legislativa seria indelegável, por representar a imposição de limites ao exercício do poder político.³⁷

Posteriormente, coube a Montesquieu, sobretudo em sua obra “O Espírito das Leis” (1748), a sistematização do conceito clássico de Separação de Poderes a partir da divisão das funções do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário como forma de proteger a liberdade política. Para o autor, a única maneira de evitar abuso de poder seria por meio de outro poder, de modo que a prerrogativa de um limite a do outro.³⁸

Dessa forma, o objetivo fundamental não era a completa independência entre os Poderes, mas a coordenação harmônica entre eles, com vistas a impedir que qualquer um se tornasse dominante sobre os demais. A esse respeito, Norberto Bobbio³⁹ observa que a principal inovação trazida pela teoria de Montesquieu é a passagem de uma concepção meramente formal para uma concepção institucional da separação de poderes, na qual o Judiciário se afirma como um poder autônomo.

A teoria de Montesquieu, nesse contexto, surge como resposta à concentração de poder nas mãos do soberano, buscando estabelecer um sistema institucional capaz de assegurar a liberdade política por meio da distribuição de funções estatais e da criação de mecanismos de controle recíproco.

Esse paradigma influenciou profundamente o constitucionalismo liberal dos séculos XVIII e XIX, caracterizado pela centralidade do indivíduo e pela limitação do poder político a partir da intervenção estatal mínima, mediante abstenção de intervenção na vida econômica e social.

Diante deste cenário, a lei passa a representar a expressão máxima da vontade do povo, razão pela qual era entendida como instrumento de contenção do poder e fundamento da legitimidade estatal. Por outro lado, o Judiciário representava a instância de

³⁷CARLOS, Fabiano Gonçalves. Separação de poderes e Estado Democrático de Direito. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, jul./set. 2017. p. 291. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78_286.pdf. Acesso em 03 dez 2025.

³⁸Ibidem, p. 290.

³⁹BOBBIO., Norberto A teoria das formas de governo na história do pensamento político. Brasília: UnB, 10. ed., 2016, cap. X, p. 136–137.

poder neutra e limitada, cabendo aos juízes aplicar a lei sem interferir em sua interpretação.⁴⁰

Com o advento do Estado de Bem Estar Social, verifica-se a transição de um modelo estatal abstencionista para um modelo intervencionista, cabendo ao Estado implementar políticas públicas voltadas à proteção social. Posteriormente, no Estado Democrático de Direito, essa expansão funcional se aprofunda, consolidando-se a centralidade dos direitos fundamentais com máxima efetividade constitucional, bem como a compreensão de que a democracia envolve não apenas a vontade majoritária, mas também a proteção de valores e garantias constitucionais.

Nesse cenário, diante do dever do Estado de concretizar direitos fundamentais e promover prestações positivas, passa a ser necessário que os Poderes atuem de forma integrada, tornando insuficiente a concepção clássica de separação de poderes. Haja vista que tal princípio “possui um conceito dinâmico, flexível e mutável conforme as circunstâncias sociais, políticas e econômicas de cada época, [...] sendo firmado conforme as relações reais de poder vivenciadas em determinado contexto histórico.”⁴¹ Desse modo, os pressupostos fáticos e os fundamentos jurídicos para aplicação da concepção original de separação de poderes não são mais os mesmos, exigindo uma releitura do conceito.

Portanto, a separação de poderes assume novo significado, devendo ser interpretada como um sistema de distribuição de ferramentas a partir das quais os agentes estatais são habilitados a intervir nos debates públicos.⁴²

No mesmo sentido, a partir da teoria hegeliana do Estado, a concepção orgânica⁴³ desloca a separação de poderes de um modelo puramente negativo, fundado apenas na

⁴⁰ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. Revista de Processo. vol. 331. ano 47. p. 239-259. São Paulo: Ed. RT, setembro 2022. p. 2 Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/repro-331-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-separacao-de-poderes.pdf>. Acesso em 10 de nov. de 2025.

⁴¹CARLOS F.G, p.160.

⁴²CLÈVE, Clèmerson Merlin. Separação de poderes carece de olhar renovado. Revista Bonijuris, Curitiba, v. 36, n. 691, p. 66-76, dez./jan. 2024. Disponível em: https://www.academia.edu/126043106/SEPARA%C3%87%C3%83O_DE_PODERES_CARECE_DE_OLHAR_RENOVADO. Acesso em: 03 dez 2025.

⁴³A partir da teoria hegeliana do Estado, a concepção orgânica da separação de poderes compreende a divisão das funções estatais não como uma fragmentação do poder político, mas como uma diferenciação interna no interior de uma unidade institucional. Nessa perspectiva, os Poderes não são centros autônomos e hostis entre si, articulados apenas por mecanismos negativos de contenção, mas instâncias funcionalmente distintas que se integram na realização dos fins do Estado. Inspirada em Hegel, essa concepção sustenta que a racionalidade do sistema político depende da articulação cooperativa entre as esferas legislativa, executiva e jurisdicional, de modo que a separação não nega a unidade, mas constitui a forma pela qual ela se concretiza. Sobre o tema, ver BOBBIO., Norberto A teoria das formas de governo na história do pensamento político. Brasília: UnB, 10. ed., 2016.

contenção do abuso, para uma lógica funcional, na qual os poderes, embora diferenciados, permanecem interdependentes e se articulam de modo cooperativo para a realização dos fins constitucionais.⁴⁴

A dinâmica contemporânea impõe uma nova leitura da separação de poderes, pautada pela multidimensionalidade e pela reflexibilidade democrática. Isso se manifesta na coexistência de conflitos institucionais e práticas dialógicas na atuação deliberativa dos órgãos estatais, acompanhada por uma vigilância constante para prevenir abusos e erros.⁴⁵ Dessa forma, todos os Poderes têm suas funções típicas, todavia, há concorrência decisória e diálogo constante, de forma que a decisão legitimada resulta da interação, da tensão e da necessidade mútua de ajuste.

A propósito, a norma constitucional não só estabelece a separação dos poderes mas, também, impõe que as funções legislativa, executiva e judiciária atuem de forma harmoniosa, o que sugere a inexistência de uma suposta subdivisão absolutamente isolada dessas funções.⁴⁶ Nesse cenário, a estabilidade de um sistema político não decorre da ausência de conflitos entre os poderes, mas da capacidade do mecanismo constitucional de manter essas forças em permanente tensão e equilíbrio, sem que uma delas possa neutralizar ou absorver as demais.⁴⁷

Evidencia-se, sobretudo no âmbito dos processos estruturais, a necessidade de uma articulação dinâmica entre as funções estatais. Isso ocorre porque, diante da omissão ou da atuação insuficiente dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização de direitos fundamentais, o Poder Judiciário passa a ser instado a intervir, assumindo papel ativo na coordenação e na implementação de medidas voltadas à efetivação desses direitos.

Cumprе destacar que há divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao impacto da atuação jurisdicional nos processos estruturais, enquanto alguns⁴⁸ autores

⁴⁴BOBBIO N, p. 145 e ss.

⁴⁵Ibidem, p. 72.

⁴⁶NUNES Silva, Leonardo. The Articulation of the Functions of the State in the Proper Conduct of Structural Reforms in Bustamante Rúa, Mónica; Alfaro Valverde, Luis Independencia judicial en el tercer milenio. Call for papers del XVII Congreso Mundial de Derecho Procesal / coordinadores, Mónica Bustamante Rúa, Luis Alfaro Valverde; 1a ed. - Lima: Palestra Editores, IAPL, Facultad de Derecho PUCP; 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/115183321/The_Articulation_of_the_Functions_of_the_State_in_the_Proper_Conduct_of_Structural_Reforms. Acesso em: 28 out 2025.

⁴⁷BOBBIO, N. p. 94.

⁴⁸Para a corrente que advoga a intervenção judicial como mecanismo de superação de impasses institucionais e inércia estatal, vide: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. *Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010; ARIZA, Libardo José. "The Economic and Social Rights of Prisoners". In: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South*. New York: Cambridge University Press, 2013; e FISS, Owen M. "The forms of justice". *Harvard Law Review*, v. 93, 1979.

defendem que a intervenção judicial é necessária diante da inércia estatal, outros⁴⁹ alertam para o risco de deslocamento institucional e enfraquecimento da democracia.

Nesse sentido, Vianna⁵⁰ aponta que a excessiva judicialização da política atingiu um estágio patológico, avançando em direção a um governo de juízes, em que as decisões cruciais da nação, que deveriam ser resolvidas no âmbito da democracia, passam a ser arbitradas pelo Judiciário, traduzindo-se em autoridade quase monárquica, incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Vieira,⁵¹ por sua vez, argumenta que a judicialização excessiva, impulsionada pela fragilidade representativa e uma Constituição hiper-ambiciosa, transformou as funções do judiciário que, em algumas situações, funciona como substituto do parlamento, dos partidos políticos e da regra da maioria, acumulando o exercício de autoridade com o exercício de poder, representando risco de deslocamento institucional.

Dessa forma, embora o Estado Democrático de Direito conduza à ampliação da atuação do Poder Judiciário, sobretudo com vistas à efetivação dos direitos fundamentais, esta não se dá sem controvérsias. Nesse contexto, o processo estrutural revela os limites e as tensões da separação funcional, especialmente quando há interferência judicial em políticas públicas.

Sendo assim, mais do que afirmar a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário, é necessário compreender em que medida e sob quais parâmetros essa atuação se mantém compatível com a democracia, questão que traz à tona o debate sobre a função contramajoritária e a distinção crucial entre ativismo judicial e atuação legítima do Judiciário.

⁴⁹Em sentido contrário, alertando para as insuficiências de legitimidade democrática e capacidade institucional, *vide*: WALDRON, Jeremy. "The Core of the Case Against Judicial Review". *Yale Law Journal*, v. 115, 2006; ROSENBERG, Gerald N. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press, 1991; VERMEULE, Adrian. *Judging under Uncertainty*. Cambridge: Harvard University Press, 2006; e NAGEL, Robert F. "Controlling the structural injunction". *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 7, 1984.

⁵⁰VIANNA, Luiz Werneck. Não há limites para a patológica judicialização da política. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-03/luiz-werneck-vianna-nao-limites-judicializacao-politica/>. Acesso em 15 nov. 2025.

⁵¹VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, p. 441-464, Jul-Dez 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 nov. 2025.

4.2. A distinção entre ativismo judicial e atuação legítima do Judiciário nos processos estruturais

Nos termos delineados, com o advento do Estado Democrático de Direito, um novo papel é atribuído ao Poder Judiciário, que deve atuar com vistas a garantir a efetividade e a adequação do processo ao direito material. Dessa maneira, a nova dinâmica constitucional conduz à releitura do princípio da separação de poderes, que passa a ser compreendido a partir da necessidade de cooperação e coordenação entre as diversas funções estatais.

Nesse cenário, o processo estrutural evidencia a inevitável interação entre as funções clássicas dos Poderes, acentuando o debate sobre a legitimidade da atuação jurisdicional, eis que, sendo um poder não eleito, sua ingerência em questões de mérito político é, por vezes, associada ao ativismo judicial.

De modo geral, o ativismo judicial é compreendido como a atuação ampla e proativa do Poder Judiciário na interpretação e aplicação da Constituição, com maior interferência no espaço de atuação dos demais poderes. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso identifica que:

A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.⁵²

O ativismo judicial se caracteriza pelo solipsismo em que o juiz, a depender de sua vontade, dispõe livremente do sentido e da aplicação das leis,⁵³ muitas vezes, desconsiderando as capacidades institucionais.

A origem da expressão remonta à forma de atuação da Suprema Corte norte-americana, em um contexto no qual se compreendia ser papel da jurisdição aplicar a Constituição, visando a efetividade dos direitos sociais e econômicos nela previstos, ainda que isso exigisse uma postura proativa frente aos demais Poderes.⁵⁴ Por conseguinte, o

⁵²BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 3 dez. 2025.

⁵³STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em terrae brasilis. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 10, n. 10, p. 30. Curitiba: Curitiba: Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil, 2011.

⁵⁴ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. Revista de Processo. vol. 242/2015. p. 21-47. abr. 2015. p.2 Disponível em: <http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000015c79f93a83d2a0d585&docguid=I55d90b90e8c011e4b30f010000000000&hitguid=I55d90b90e8c011e4b30f010000000000&spos=15&epos=15&td=36&context=28&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 4 fev. 2026.

ativismo judicial apresentava uma conotação majoritariamente positiva, vinculada à proteção de minorias e à força normativa das normas constitucionais. Posteriormente, contudo, a interferência do judiciário na esfera dos demais órgãos desencadeou debates acerca da legitimidade democrática e os limites desta atuação.⁵⁵

A importação do fenômeno para o cenário brasileiro tem início com o modelo de Estado inaugurado pela CRFB/88, eis que, diante da quantidade de direitos nela previstos e das recorrentes omissões do Legislativo e do Executivo em concretizá-los, o Judiciário brasileiro foi impelido a deixar sua posição tradicional de mero aplicador da lei para assumir um protagonismo na concretização de promessas constitucionais. Assim, a princípio, a proatividade do Judiciário foi tida como resposta institucional necessária e legítima.⁵⁶

Entretanto, essa necessária expansão da jurisdição acabou gerando uma zona de oportunidade para o exercício de vontades individuais dos magistrados. Diferentemente da judicialização, que decorre do modelo constitucional adotado, o ativismo no Brasil passou a ser identificado como uma atitude proativa e voluntarista de interpretar a Constituição, muitas vezes expandindo seu alcance para além do texto.⁵⁷ Portanto, embora hoje, no Brasil, o termo seja tradicionalmente empregado em tom de crítica, adquiriu o sentido atual ao longo do tempo, sendo utilizado para representar intromissão indevida do Poder Judiciário na esfera política.⁵⁸

Diante desta perspectiva, a expressão “ativismo judicial” funciona como trunfo argumentativo para aqueles que discordam de decisões judiciais no âmbito dos processos estruturais, de modo que, definida a postura como ativista, a decisão proferida será considerada, muitas vezes, ilegítima e inconstitucional.⁵⁹

Ocorre, entretanto, que tal concepção de ativismo judicial decorre da compreensão clássica da separação de poderes, entendendo como indevida toda atuação judicial que adentra na esfera de atuação do Executivo ou do Legislativo. Sob essa perspectiva,

⁵⁵Ibidem, p.3.

⁵⁶BARROSO Luis Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: SARMENTO, Daniel. Jurisdição Constitucional e política. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.23.

⁵⁷ARGULHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional do Supremo Tribunal Federal pós-democratização. In: SARMENTO, Daniel. Jurisdição Constitucional e política. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 214-215.

⁵⁸ARENHART S.C; OSNA G, p. 13.

⁵⁹FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Redimindo o ativismo judicial – Constitucionalismo democrático e função contra-argumentativa. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/8844>. Acesso em 03 de dez. de 2025.

reconhecida a necessidade de articulação dinâmica entre as funções estatais no Estado Democrático de Direito,⁶⁰ cumpre, também, a releitura do conceito de ativismo judicial.

Sob esse viés, adota-se o conceito de ativismo judicial desenvolvido por Casimiro, França e Nóbrega, pelo qual o fenômeno é compreendido como a atuação de determinado juiz ou tribunal que, a partir do momento em que foi provocado, “assumiu uma postura proativa no julgamento de um certo caso concreto, tendo em vista a viabilidade político-institucional (e até mesmo social) de que este ocupe um vazio de poder existente.”⁶¹

Ademais, cabe a ampliação do conceito conforme defendido por Campos, compreendendo que a ilegitimidade do ativismo judicial somente pode ser aferida a depender dos diversos fatores envolvidos, sobretudo quando há recusa em dialogar com os demais Poderes, com consequente supremacia judicial.⁶² O autor identifica essa postura como “dimensão antidialógica” do ativismo, que deve ser considerada aprioristicamente ilegítima por corresponder ao monopólio da interpretação constitucional pelo Judiciário.⁶³

Por outro lado, a legitimidade da intervenção judicial em litígios estruturais complexos reside na adoção do que o autor denomina “ativismo judicial estrutural dialógico”⁶⁴ teoria que busca o equilíbrio entre a firmeza na declaração de direitos e a flexibilidade na execução das medidas, usando a fórmula de “direitos fortes” e “remédios flexíveis”. O Judiciário reconhece assertivamente a violação de direitos e a inércia estatal (aspecto estrutural), mas emite ordens abertas que respeitam a discricionariedade técnica e política do Legislativo e Executivo para a solução do problema (aspecto dialógico).

Posto isso, diante da inércia dos demais Poderes, o Judiciário, quando provocado, não pode se furtar de atuar, em observância ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. A propósito, não se pode legitimar o “passivismo judicial”⁶⁵ em um Estado Democrático de Direito fundado na centralidade dos direitos fundamentais, haja vista que a rígida autocontenção representa, de mesmo modo, violação à Constituição, na medida em que perpetua situações de inefetividade de direitos e de omissão estatal.

⁶⁰NUNES, L.S., 2023, especialmente pp. 188 e 196–197.

⁶¹Ibidem, p. 278.

⁶²CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: Juspodium, 2016, p. 15.

⁶³CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”*. 2015. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 175. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em 12 dez. 2025.

⁶⁴Ibidem, p. 176 e ss.

⁶⁵CIARLINI, Álvaro Luís de Araújo. Inquietude versus Passivismo: os Novos Desafios dos Juristas Diante da Expansão do Poder Judicial. *Revista DPU*, N.36, p. 95 e 102-103, nov.-dez./2010.

Nesse contexto, a intervenção judicial em face de omissões estruturais não se funda em um ativismo do julgador, mas no que Hermes Zaneti Jr. denomina “ativismo da lei e da Constituição”, isto é, a atuação jurisdicional orientada à concretização de deveres de proteção e de prestação positiva previamente impostos pelo próprio ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, o Judiciário não cria políticas públicas nem substitui o espaço decisório dos Poderes políticos, mas apenas exige o cumprimento de comandos normativos que já vinculam a Administração e o Legislativo, sobretudo quando sua inércia compromete a eficácia dos direitos fundamentais.⁶⁶

A atuação legítima do Judiciário, portanto, não decorre de uma superioridade moral, mas do próprio perfil da atividade jurisdicional. Conforme Owen Fiss, a autoridade da decisão judicial decorre de “quatro constrições públicas” que condicionam o exercício da jurisdição: i) dever de julgar todas as causas que lhes são submetidas, inclusive aquelas que gostariam de evitar (art. 5º, XXXV, CRFB/88), ii) dever de ouvir todas as partes (art. 5º, LV, CRFB/88), iii) dever de conduzir o processo de forma pública, e iv) dever de fundamentar as decisões de forma pública (art. 93, IX, CRFB/88).⁶⁷

A respeito do tema, vale considerar, mais uma vez, a posição de Fiss segundo a qual a objeção democrática à intervenção judicial, frequentemente associada ao ativismo, muitas vezes decorre de um conceito limitado de democracia, haja vista ser este um conceito aberto. Contudo, quando se compreende a democracia como o bom funcionamento das instituições que compõem o governo, cada uma delas deve ser avaliada de acordo com sua função própria.⁶⁸

Sob essa perspectiva, se o Judiciário existe para interpretar e aplicar a Constituição e as leis ao caso concreto, se o faz de modo coerente e consistente e, ainda, em diálogo com os demais Poderes, sua atuação é democraticamente legítima, ainda que o resultado material de sua decisão não corresponda à vontade da maioria.⁶⁹ A atuação legítima do juiz

⁶⁶ZANETI JR., Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. In: NUNES, D.; COSTA, F. V.; GOMES, M. F. (Orgs.). Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 407-428. Disponível em: https://www.academia.edu/40828141/Ativismo_da_lei_e_da_constitui%C3%A7%C3%A3o_na_tutela_coletiva_brasileira_processos_estruturais_processos_complexos_e_lit%C3%ADgios_de_difus%C3%A3o_irradiada?sm=b&rhid=37755490857. Acesso em 08 fev. 2026.

⁶⁷FISS, Owen. Between Supremacy and Exclusivity. *Syracuse Law Review*, v. 57, p. 187 e ss., 2007 *apud* Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 109. Sobre o tema, também, FISS, Owen M. The Supreme Court, 1978 Term — Foreword: The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979.

⁶⁸FISS, Owen. To Make the Constitution a Living Truth. In Vitorelli, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 113.

⁶⁹Ibidem.

nos processos estruturais reside, portanto, na sua capacidade de dar significado aos valores constitucionais na reestruturação das instituições.⁷⁰

Nesse cenário, nos processos estruturais, a legitimidade da atuação jurisdicional decorre de uma postura efetivamente coordenadora do juiz, que envolve estimular o diálogo entre todos os grupos e instituições impactados, identificar as violações constitucionais e os deveres específicos atribuídos aos entes públicos, definir objetivos e parâmetros que deverão orientar o plano de ação a ser elaborado pela Administração, além de manter a jurisdição sobre o caso para acompanhar, de forma contínua, a implementação das medidas estruturais.⁷¹ A intervenção judicial deixa de configurar ativismo ilegítimo e passa a se afirmar como exercício próprio da função constitucional de reorganizar estruturas estatais incompatíveis com os comandos da Constituição.

Destarte, a distinção entre ativismo e atuação legítima nos processos estruturais é determinada pelo grau de adesão do magistrado ao paradigma da cooperação e do diálogo. Sendo assim, a legitimidade não é absoluta, mas sim construída processualmente, mediante a articulação das funções estatais por meio de um procedimento que respeite o contraditório qualificado, a oitiva das partes e a fundamentação racional, orientada pelo dever geral de cooperação.⁷²

⁷⁰Fiss, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Indiana: Indiana University Press, 1978.

⁷¹SERAFIM, 2023, p. 25.

⁷²ZANETI JR., H., p. 408.

5 DIÁLOGO INSTITUCIONAL, LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E A CONSOLIDAÇÃO DA TUTELA ESTRUTURAL NO BRASIL

Conforme demonstrado, a ascensão dos processos estruturais, enquanto resposta à violação massiva e reiterada de direitos fundamentais decorrente de estruturas públicas em desacordo com os princípios constitucionais, exige uma reavaliação do papel do Judiciário e uma releitura funcional da separação de poderes.

Essa mudança implica na reformulação do processo como lugar de diálogo, a partir de uma atuação jurisdicional que busca o equilíbrio entre a efetividade das normas constitucionais e a harmonia entre as funções estatais. Destarte, tanto a doutrina quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal parecem apontar não para o estreitamento da jurisdição constitucional, mas para a adoção de uma postura cooperativa e dialógica, que se manifesta, fundamentalmente, por meio de uma atuação coordenadora do juiz.

Com efeito, destacam Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto e Fernanda Nóbrega que:

[...] o Judiciário e o Executivo, ao atuarem na resolução de um litígio estrutural, não devem se encarar como concorrentes ou como detentores da palavra final sobre o sentido da Constituição. Antes, devem se ver como colaboradores para a realização de uma tarefa comum: concretizar as promessas constitucionais, especialmente aquelas referentes aos direitos sociais, econômicos e culturais.⁷³

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua função de guardião da Constituição, passou a ser constantemente provocado a intervir em situações de omissão estatal e, por conseguinte, de violação sistemática de direitos fundamentais.

Antes de analisar a atuação das instâncias superiores, cumpre registrar que a tutela estrutural não é restrita às cortes constitucionais, manifestando-se de forma particularmente significativa na primeira instância da jurisdição, especialmente em ações coletivas. Nesse nível, os magistrados frequentemente se deparam com a necessidade de reestruturar políticas públicas locais para corrigir essas disfuncionalidades administrativas sistêmicas. Além disso, o exercício do controle de constitucionalidade não se limita ao Supremo Tribunal Federal, constituindo também dever dos juízes de primeiro grau

⁷³FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. 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: 29 dez. 2025.

enfrentar situações de inconstitucionalidade, ainda que decorrentes de omissões ou atuações insuficientes dos demais Poderes, assegurando a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

O presente capítulo pretende, portanto, analisar como essa mudança em direção ao diálogo interinstitucional tem se consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, superando a visão clássica de um Judiciário isolado e impositivo. Parte-se da premissa de que a efetividade da tutela estrutural não reside na prolação de decisões unilaterais, mas na capacidade de o Poder Judiciário atuar como instância de coordenação institucional, fomentando a cooperação entre os diferentes Poderes e atores envolvidos na implementação das decisões estruturais. Pretende-se demonstrar que o diálogo institucional é mecanismo apto a mitigar os riscos de usurpação de competências ao mesmo tempo em que preserva a força normativa da Constituição e a efetividade dos direitos fundamentais.

5.1 O diálogo institucional como alternativa ao ativismo judicial

Diante da inércia ou da atuação insuficiente na concretização dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário é, inevitavelmente, provocado a intervir, fato que desperta o debate acerca dos limites desta atuação. Nesse cenário, o diálogo institucional é apontado⁷⁴ como alternativa às críticas tradicionalmente dirigidas ao ativismo judicial, especialmente àquelas que denunciam a usurpação de competências e o déficit democrático das decisões judiciais unilaterais.

Sob essa ótica, como destaca César Rodrigues Garavito, em respeito ao princípio da separação de poderes, as decisões dialógicas se limitam a fixar parâmetros procedimentais e objetivos gerais, assegurando que os órgãos governamentais mantenham a incumbência de conceber e implementar as políticas públicas correspondentes.⁷⁵ Trata-se, portanto, de uma forma de intervenção que evita tanto a deferência excessiva quanto o

⁷⁴Sobre a adoção de posturas dialógicas e o uso de ordens flexíveis como mecanismo de preservação da Separação de Poderes, cf.: ROULEAU, Paul; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, Dialogue and Judicial Activism: Tempest in a Teapot? *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, p. 171-206, 2009 e BERGALLO, Paola. La causa 'Mendoza': una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 245-291.

⁷⁵GARAVITO, César Rodrigues. Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America, *Texas Law Review*, v. 89, p. 1691. Disponível em: Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. acesso em 30 dez. 2025.

protagonismo judicial solipsista, reposicionando o Judiciário como instância de coordenação institucional.⁷⁶

Nessa perspectiva, o diálogo institucional não se apresenta como mera opção do julgador, mas como decorrência lógica dos princípios que norteiam a técnica processual. Conforme analisado nos capítulos anteriores, os processos estruturais se distinguem do modelo tradicional justamente por exigirem a ampliação do contraditório, a atuação colaborativa entre os sujeitos envolvidos, a flexibilidade procedimental e o acompanhamento contínuo da execução das decisões.

Como exposto, a autoridade da decisão estrutural decorre da observância das constrições públicas, que vinculam o julgador a um procedimento participativo, público e racionalmente fundamentado.

Como afirmam Arenhart, Osna e Jobim:

Soluções que privilegiem o consenso e a cooperação entre diferentes instâncias, especialmente por meio do diálogo interinstitucional, revelam-se mais adequadas. Transformar o processo em um espaço de aproximação de visões distintas e de diálogo entre os envolvidos pode conduzir a resultados significativamente mais eficientes do que a imposição de uma solução unilateral pelo magistrado. Nessa lógica, o Judiciário reconhece a violação ao direito fundamental e a necessidade de adoção de providências, mas deixa a cargo de outra instituição a definição das medidas concretas e do momento de sua implementação, submetidas ao controle de razoabilidade e suficiência.⁷⁷

É nesse sentido que Caroline Venturelli⁷⁸ compreende o processo estrutural como uma verdadeira “alternativa prestacional” ao ativismo judicial. Para a autora, o procedimento cooperativo e dialogado funciona como uma ferramenta de mitigação de posturas ativistas, pois o magistrado deixa de ser um árbitro passivo de eventos passados para se tornar um facilitador que coordena um ambiente propício para que o Executivo e o Legislativo saiam da paralisia institucional. Assim, a decisão não é fruto de uma vontade isolada, mas uma construção coletiva que respeita a complexidade técnica e orçamentária das instituições.

⁷⁶ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro G. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *[S. l.]*, v. 6, n. 2, p. 643–665, 2020. DOI: 10.21783/rei.v6i2.505. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/505>. Acesso em: 30 dez. 2025.

⁷⁷ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA Gustavo; JOBIM, Marco. Curso de Processo Estrutural, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2022. pág: 220.

⁷⁸VENTURELLI, Caroline de Camargo Silva. Processos estruturais: alternativa prestacional para limitar o ativismo judicial. Dissertação Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023. p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-29082023-160354/pt-br.php>. Acesso em: 18 nov. 2025.

Na mesma linha, Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Eduarda Peixoto da Cunha França e Matheus Casimiro Serafim⁷⁹ defendem a resignificação da separação de poderes a partir do constitucionalismo cooperativo, em que as instituições atuam como colaboradores na concretização de direitos. O diálogo institucional, nesse contexto, permite ao Judiciário atuar como parceiro crítico da Administração Pública, sem que isso implique a substituição dos espaços políticos de decisão, identificando violações, fixando parâmetros normativos e estimulando a construção de soluções, em oposição ao modelo ativista centrado na decisão judicial unilateral.

Ademais, para os autores, esta abordagem dialógica é o que permite mitigar o risco de um efeito *backlash* institucional, na medida em que, ao preservar margem de discricionariedade aos gestores públicos e assegurar sua participação na construção das respostas institucionais, a decisão judicial tende a gerar maior comprometimento político e menor resistência à sua implementação.

Dessa forma, o equilíbrio procedimental próprio dos processos estruturais, marcado pelo contraditório qualificado, pela flexibilidade decisória e pela cooperação interinstitucional, mostra-se especialmente adequado para a intervenção judicial em matérias que, em princípio, se inserem no âmbito de atuação dos demais Poderes. Ao invés de usurpar competências, o diálogo institucional permite que o Judiciário atue como indutor e coordenador de reformas estruturais, preservando a autonomia administrativa e reforçando, simultaneamente, a força normativa da Constituição.

Fixadas essas premissas, impõe-se analisar em que medida o Supremo Tribunal Federal tem internalizado o diálogo institucional em sua prática decisória, especialmente no enfrentamento de litígios estruturais envolvendo políticas públicas e direitos fundamentais.

5.2 A condução de processos estruturais na jurisprudência do STF

A atuação do Supremo Tribunal Federal na resolução de litígios complexos nas últimas décadas revela progressivo deslocamento da jurisdição tradicional, demonstrando a superação do modelo clássico de atuação e a consolidação da tutela estrutural como instrumento de concretização de direitos fundamentais, não como uma escolha política,

⁷⁹FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. 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.

mas como imposição do dever de garantir a máxima efetividade das normas constitucionais.

Contudo, historicamente, ao se deparar com litígios de natureza eminentemente estrutural, sobretudo em sede de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), o Tribunal se limitou a um controle predominantemente declaratório, adotando postura passiva,⁸⁰ sem desenvolver mecanismos processuais capazes de garantir a reorganização efetiva das estruturas públicas responsáveis pela perpetuação das inconstitucionalidades.

Todavia, a trajetória recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia um deslocamento gradual de uma jurisdição predominantemente declaratória para uma atuação capaz de enfrentar litígios complexos e estruturalmente enraizados.

Esse cenário pode ser observado de forma paradigmática na ADPF 347,⁸¹ em que o Tribunal reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro. Embora o conceito, originalmente desenvolvido pela Corte Constitucional Colombiana, pressuponha a existência de violações massivas, generalizadas e estruturais de direitos fundamentais, resultantes de falhas persistentes no funcionamento das instituições estatais a exigir atuação judicial com vistas ao desenvolvimento de soluções

⁸⁰A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal registra diversos exemplos de respostas iniciais marcadas por racionalidade predominantemente declaratória ou ainda não plenamente estruturante em litígios de natureza sistêmica. É o caso, por exemplo, da ADPF 635, em sua fase cautelar (2020), na qual, embora reconhecida a existência de uma omissão estrutural na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal indeferiu, por ora, a determinação de elaboração de um plano de redução da letalidade policial, limitando-se à imposição de medidas pontuais, como a restrição do uso de helicópteros e a preservação de vestígios em operações policiais. Apenas em momentos processuais posteriores a Corte passou a exigir planos, metas e monitoramento, culminando na homologação do plano em 2025. Situação semelhante se verificou na ADPF 760, relativa à política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, em que, embora reconhecida a gravidade das falhas estatais, a atuação inicial do Tribunal concentrou-se na exigência de informações, planos e relatórios, com posterior homologação apenas parcial e necessidade de sucessivas complementações e monitoramento. Também no âmbito da SL 1.696, relativa ao uso de câmeras corporais por policiais militares, o STF, em um primeiro momento, recusou a intervenção estrutural direta, entendendo inadequada a via da suspensão de liminar para impor a política pública, apesar de reconhecer sua relevância, remetendo a solução para mecanismos ordinários e para a tentativa de composição institucional. Nesse sentido, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Organização de Patrícia Perrone Campos Mello et al. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025. Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/8754/Processos_estruturais_jurisprudencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 08 fev. 2026.

⁸¹Para desenvolvimento detalhado sobre este processo, conferir LANZA, Karina Ferreira. A promoção de mudanças sociais pelo Poder Judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista. 2022. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/items/54e13d30-9fa1-4bef-b53f-9d4810c4add7>. Acesso em 05 fev. 2026.

para situações de graves inconstitucionalidades praticadas contra determinados grupos sociais,⁸² o STF, a princípio, adotou leitura reducionista do instituto.

Isso porque a decisão liminar proferida na ADPF 347, em setembro de 2015, ainda não incorporava, de modo significativo, os elementos característicos da tutela estrutural, limitando-se a reconhecer a inconstitucionalidade, determinar a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para seu enfrentamento, assim como a realização de audiências de custódia. A decisão representou mais um avanço simbólico do que um marco efetivo da tutela estrutural. Na verdade, naquele momento, adotou-se a lógica tradicional de controle de constitucionalidade, devido a alguma preocupação com a repercussão da decisão.⁸³

O panorama apresentado, entretanto, começa a se transformar a partir de decisões posteriores nas quais a Corte Constitucional passa a enfrentar litígios que, pela própria natureza, inadmitem respostas simples ou unidirecionais. Ao examinar políticas públicas e direitos sociais, o Tribunal gradualmente abandona a lógica tradicional do processo, adotando procedimento mais compatível com a tutela estrutural.

Ressalte-se que essa transição não ocorre de maneira abrupta, mesmo porque cerca de cinco anos separam a decisão liminar proferida na ADPF 347 e aquela proferida na ADPF 709, em que o Supremo, ao apreciar a situação de vulnerabilidade extrema dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19, consolida mudança qualitativa de sua atuação nos processos estruturais.

Diferentemente da postura adotada no julgamento dos pedidos liminares da ADPF 347, na ADPF 709 o Tribunal passa a estruturar uma resposta judicial mais ativa, concedendo a tutela antecipada para determinar à União que elaborasse Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os povos indígenas brasileiros. Então, estabelece etapas, prazos e cria condições para fiscalização contínua, destacando a “necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição.”⁸⁴

⁸²ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. O papel da Jurisdição Constitucional nas demandas estruturais: uma análise da ADPF nº 347/DF. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 43, p. 267-292, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.95200>.

⁸³MELLO, Patrícia Perrone Campos. Os processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: repensando o processo constitucional e sua intervenção em políticas públicas. Revista de Processo. vol. 349. ano 49. p. 365-392. São Paulo: Ed. RT, março 2024. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/ea62d5dd-25ac-4bb4-a2b4-74296efd0492/full>. Acesso em 3 dez de 2025.

⁸⁴ STF. Pleno, ADPF 709 MC-Ref, rel. Min. Luís Roberto Barroso, 05.08.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025. Sobre o tema, cf. ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do

Como se percebe, a ADPF 709 é o primeiro exemplo de atuação verdadeiramente estrutural do STF, que passa a assumir postura mais dialógica e prospectiva, a partir da compreensão de que certas violações a direitos fundamentais demandam atuação judicial distinta da tradicional, com vista à eficácia das normas constitucionais.⁸⁵

Assim, é possível afirmar que a Corte Constitucional “compreende a natureza diferenciada dos litígios estruturais e vem progressivamente adaptando o processo constitucional e a sua própria atuação às necessidades de tais litígios”⁸⁶ movimento que revela não apenas a superação de uma postura tradicionalmente declaratória, mas também a adoção de técnicas decisórias que privilegiam o diálogo interinstitucional.

Conforme destacado, a legitimidade da intervenção judicial em litígios estruturais não repousa em uma suposta superioridade moral do julgador, mas na observância de rígidos mecanismos procedimentais que evitam o arbítrio. A consolidação da tutela estrutural na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portanto, não se dá de forma dissociada da necessidade de preservação do equilíbrio institucional.

A propósito, a Corte tem atuado com distanciamento do modelo de adjudicação clássico em favor de uma jurisdição dialógica e prospectiva, acompanhada pelo desenvolvimento de mecanismos decisórios e procedimentais voltados a evitar a expansão da função jurisdicional em matérias afetas aos demais Poderes.

Cumprir destacar, ainda, que na decisão de mérito proferida na ADPF 347, em outubro de 2023, o Tribunal não apenas reafirmou a existência do “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, como também superou a postura predominantemente declaratória adotada na fase liminar do processo, adotando solução bifásica a partir da determinação de que os planos sejam permanentemente monitorados e ajustados com base em resultados concretos. Para assegurar a eficácia dessa intervenção, o Tribunal reteve a jurisdição sobre o caso, mantendo-se como instância de supervisão para dirimir impasses e garantir que as diretrizes de ressocialização e dignidade humana sejam cumpridas.

O paradigma representa, portanto, a mudança de posição do Tribunal como mero declarador de inconstitucionalidades para atuar como coordenador institucional. Desse

processo na ADPF 709. Suprema: Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 299–335, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a367. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>. Acesso em: 6 fev. 2026.

⁸⁵Reconhece-se que a ADPF 347 inaugurou, no plano simbólico e conceitual, a discussão sobre processos estruturais no STF. Todavia, a ADPF 709 representa a maturação desse modelo, na medida em que explicita de modo mais sistemático a lógica dialógica e prospectiva própria da tutela estrutural.

⁸⁶MELLO, P. P., p. 376.

modo, a Corte não substitui a discricionariedade do Executivo ou do Legislativo, mas estabelece parâmetros e metas para as autoridades responsáveis pelas políticas públicas, respeitando as distintas capacidades institucionais de cada órgão.

Nesta decisão o Tribunal reafirmou que o papel do Judiciário não é o de gerir diretamente o sistema prisional, mas o de atuar como catalisador institucional, compelindo os órgãos políticos a superarem a inércia por meio da fixação de parâmetros normativos, cronogramas e deveres de atuação mensuráveis.

A consolidação dessa racionalidade decisória evidencia que a tutela estrutural e o diálogo institucional deixaram de ser construções meramente teóricas para se afirmarem como instrumentos operativos de preservação democrática. Ao transitar de uma jurisdição de confronto para uma jurisdição de coordenação, o Supremo Tribunal Federal busca harmonizar a proteção efetiva dos direitos fundamentais com o respeito às capacidades institucionais e administrativas dos demais Poderes. Essa evolução, embora significativa, ainda revela a necessidade de um marco normativo que confira maior previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica aos procedimentos estruturais, evitando que sua eficácia dependa exclusivamente da conjuntura política ou da discricionariedade judicial.

5.3 O endosso normativo: o Projeto de Lei nº 03/2025 e a lente da cooperação

A despeito da evolução qualitativa na atuação do Supremo Tribunal Federal, a consolidação definitiva da tutela estrutural no Brasil demanda um arcabouço normativo que confira maior previsibilidade e estabilidade aos procedimentos. Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 03/2025⁸⁷ emerge como um marco fundamental ao conferir endosso normativo expresso à cooperação interinstitucional como lente para resolução de litígios complexos.

Logo, o texto elaborado por uma Comissão de Juristas e protocolado pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, reconhece que a complexidade e a multipolaridade inerentes às demandas estruturais devem priorizar a resolução consensual e a construção de um contraditório efetivo que inclua não apenas as partes, mas todos os grupos impactados pela controvérsia.⁸⁸

⁸⁷Ver Brasil. Senado Federal. Projeto de Lei nº 03, de 2025. Dispõe sobre a Lei do Processo Estrutural. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 23 fev. 2025.

⁸⁸CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: Requisitos de Legitimidade e de Eficiência e o Projeto de Lei nº 3/2025. Revista Direito Público (RDP), Brasília, v. 22, n. 113, e8291, dez./mar. 2025. p.9. DOI: 10.11117/rdp.v22i113.8291

Trata-se, portanto, de proposição legislativa que reforça a centralidade do diálogo institucional como técnica de contenção do ativismo judicial e de preservação do equilíbrio entre os Poderes, eis que não apenas regulamenta o procedimento, mas o faz elegendo o consenso e a construção compartilhada como pilares fundamentais para solução da controvérsia.

Nesse sentido, o texto do Projeto de Lei prioriza o consenso como método procedimental, elencando a boa-fé, a cooperação e a resolução consensual como normas fundamentais do processo estrutural (art. 2º, PL nº 03/2025), privilegiando a atuação judicial orientada pela coordenação institucional. Com isso, o que se pretende é que papel do Poder Judiciário evolua para uma jurisdição de monitoramento contínuo, utilizando audiências periódicas e o auxílio de especialistas para ajustar as medidas conforme a realidade dos fatos. A decisão judicial, nesse modelo, não se encerra em um comando definitivo, mas se desenvolve de forma progressiva e adaptável, permitindo ajustes conforme a evolução fática e institucional do caso concreto.

Para instrumentalizar essa diretriz colaborativa, o Projeto de Lei nº 03/2025 introduz técnicas de processo compartilhado, tais como a previsão de admissão de entidades representativas dos grupos afetados (art. 8º, I), audiência de saneamento para definição conjunta dos pontos controvertidos (art. 8º, IV), bem como a elaboração de um plano de cumprimento, preferencialmente formulado pela Administração Pública responsável pela política objeto da controvérsia (art. 9º).

Aliás, um dos aspectos mais relevantes do projeto reside na valorização do plano estrutural como eixo organizador da tutela. Ao atribuir à Administração Pública a incumbência preferencial de formular a versão inicial do plano de reestruturação, o texto reconhece a expertise técnica, administrativa e orçamentária dos órgãos executivos, reafirmando a distinção funcional entre os Poderes.

Dessa forma, o texto do Projeto de Lei permite que o Judiciário e, sobretudo, o Supremo Tribunal Federal, deixe de ser visto como um censor isolado das políticas públicas para se tornar o promotor de uma colaboração harmônica e deliberativa. Ao disciplinar o rito de implementação e supervisão, a futura lei oferece o suporte necessário para que o tribunal intervenha em falhas estruturais de forma legítima, transformando a inércia estatal em ação coordenada para a superação de estados de inconstitucionalidade.⁸⁹

⁸⁹Ibidem, p. 26.

Cumpra destacar, ainda, que o endosso normativo contribui para mitigar os riscos recorrentes associados à tutela estrutural, haja vista que, ao preservar margens relevantes de discricionariedade administrativa e assegurar a participação ativa dos gestores públicos na construção das soluções, o projeto favorece maior comprometimento político com as medidas adotadas, reduzindo a percepção de ingerência indevida do Judiciário e reforçando a legitimidade democrática do processo decisório.

Sob essa perspectiva, o Projeto de Lei institucionaliza uma verdadeira mudança de paradigma na compreensão da jurisdição constitucional, ao transformar o processo estrutural em espaço de governança cooperativa, no qual a autoridade da decisão judicial não decorre da imposição unilateral de comandos, mas da capacidade de articular, coordenar e induzir a atuação conjunta dos diversos atores estatais. Ao fazê-lo, o texto normativo não apenas reforça a legitimidade democrática da intervenção judicial, como também confere maior previsibilidade, segurança jurídica e racionalidade ao enfrentamento de estados de inconstitucionalidade persistentes.⁹⁰

Não obstante, é preciso reconhecer que a positivação da tutela estrutural não elimina, por si só, os desafios inerentes à sua aplicação. A efetividade do modelo cooperativo continuará a depender da disposição institucional dos atores envolvidos e da postura do próprio Judiciário na condução do diálogo. Ainda assim, o Projeto de Lei nº 03/2025 representa avanço significativo ao institucionalizar parâmetros mínimos de racionalidade procedimental, oferecendo ao Judiciário um suporte normativo que reduz a contingência decisória e fortalece a segurança jurídica.

Em suma, o projeto normatiza a visão de que a litigiosidade estrutural requer o abandono de uma postura puramente adversarial em favor de um modelo cooperativo. Conforme a justificação da proposta, essa opção legislativa busca garantir resultados mais satisfatórios e segurança jurídica por meio de uma atuação gradual, prospectiva e fundada na "construção compartilhada de soluções."⁹¹

Dessa forma, o projeto sinaliza que a tutela estrutural e o diálogo institucional deixaram de ser apenas construções teóricas ou soluções casuísticas para se afirmarem como instrumentos normativamente reconhecidos de concretização dos direitos fundamentais, compatíveis com a separação de poderes e com a exigência de legitimidade

⁹⁰Ibidem, p. 5, 24 e 29.

⁹¹Brasil. Senado Federal. Projeto de Lei no 3, de 2025. Dispõe sobre a Lei do Processo Estrutural. Diário do Senado Federal: Brasília, DF, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 23 fev. 2025.

democrática. Ao transformar a cooperação em critério jurídico vinculante, o PL nº 03/2025 contribui para consolidar uma jurisdição constitucional que, longe de substituir os espaços políticos de decisão, atua como instância de articulação, coordenação e indução de reformas estruturais.

6 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu confirmar a hipótese de que a tutela individualizada, pautada na lógica bipolar tradicional, mostra-se, muitas vezes, insuficiente para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais quando suas violações decorrem de disfuncionalidades institucionais e falhas estruturais na atuação do Estado. Restou demonstrado que a promessa constitucional de máxima efetividade exige a adoção de instrumentos processuais adequados à complexidade do direito material, sendo o processo estrutural técnica apta à reorganização de burocracias públicas, com vistas a evitar que normas constitucionais sejam reduzidas a meros comandos formais.

Nesse sentido, foi possível constatar que a tensão entre a intervenção judicial em políticas públicas e o princípio da separação de poderes não deve conduzir ao isolamento do Judiciário, mas sim a uma releitura funcional, cooperativa e dinâmica das competências estatais. Conclui-se que, no Estado Democrático de Direito, a legitimidade da atuação jurisdicional em litígios estruturais não reside na imposição unilateral e solipsista da vontade do magistrado, o que configura ativismo judicial nocivo, mas na capacidade de o juiz atuar como catalisador institucional, retirando os demais Poderes da inércia e coordenando o diálogo entre os diversos atores envolvidos.

O estudo evidenciou que a distinção entre o ativismo judicial e a atuação jurisdicional legítima se fundamenta, sobretudo, no procedimento adotado. Desse modo, a legitimidade democrática é assegurada por meio de um contraditório qualificado e expandido, da flexibilidade procedimental e, fundamentalmente, da adoção de uma postura cooperativa que respeita as capacidades institucionais do Executivo e do Legislativo. Ao invés de substituir a discricionariedade técnica do administrador, o Judiciário deve se limitar a fixar parâmetros constitucionais e a monitorar o cumprimento de metas, permitindo que a construção das soluções concretas seja compartilhada.

A análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal corroborou a consolidação progressiva desse modelo. Observou-se um deslocamento da jurisdição meramente declaratória para uma atuação voltada à supervisão e ao monitoramento contínuo das medidas adotadas. A transição da decisão liminar proferida na ADPF 347 para a racionalidade decisória observada na ADPF 709 e no julgamento de mérito da própria ADPF 347 demonstra que a Corte passou a reconhecer que violações sistêmicas exigem planos de ação estruturados, cronogramas definidos e fiscalização permanente, superando respostas simples para problemas complexos.

Por fim, verifica-se que o Projeto de Lei nº 03/2025 representa o endosso normativo indispensável à estabilidade e à segurança jurídica da tutela estrutural no Brasil. Ao eleger a consensualidade, a boa-fé e a cooperação como vetores fundamentais, a proposição legislativa institucionaliza a compreensão de que o processo estrutural não constitui instrumento de supremacia judicial, mas um espaço de governança democrática. A positivação desses parâmetros permite que o Poder Judiciário exerça sua função de guardião da Constituição de forma equilibrada, transformando a litigiosidade estrutural em oportunidade de aprimoramento institucional e de concretização efetiva dos direitos fundamentais.

Em síntese, o presente trabalho sustenta que a tutela estrutural, quando orientada pelo diálogo institucional e pela cooperação interorgânica, não representa uma ameaça à democracia ou à separação de poderes, mas, ao contrário, constitui um de seus mecanismos de preservação em contextos de disfuncionalidade estatal. Ao deslocar o foco da decisão judicial da imposição de soluções para a coordenação de processos decisórios compartilhados, o processo estrutural reafirma a centralidade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. Por conseguinte, longe de configurar um desvio ativista, a atuação judicial estrutural constitui resposta institucionalmente adequada às exigências do constitucionalismo contemporâneo, no qual a realização das promessas constitucionais depende, cada vez mais, da capacidade de articulação entre as funções estatais.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 242, p. 21-47, abr. 2015.

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Ativismo judicial: notas introdutórias a uma polêmica contemporânea. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 1046, dez. 2022.

ACKERMAN, Bruce. *A Nova Separação dos Poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 643–665, 2020.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. O papel da Jurisdição Constitucional nas demandas estruturais: uma análise da ADPF nº 347/DF. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 43, p. 267-292, ago. 2020.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, p. 131-140, 2003.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 2, p. 219-234, jul./dez. 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 331, ano 47, p. 239-259, set. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA Gustavo; JOBIM, Marco. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2022.

ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners. *In*: MALDONADO, Daniel Bonilla (Ed.). *Constitutionalism of the Global South*. New York: Cambridge University Press, 2013.

BAHIA, Alexandre Melo F. de M.; NUNES, Leonardo S.; COTA, Samuel P. Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos

fundamentais. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (Org.). Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. p. 15-38.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.

BERGALLO, Paola. La causa "Mendoza": una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. *In*: GARGARELLA, Roberto (comp.). Por uma justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014. p. 245-291 .

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo na história do pensamento político. 10. ed. Brasília: UnB, 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3, de 2025. Dispõe sobre a Lei do Processo Estrutural. Brasília, DF: Diário do Senado Federal, 31 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 709 MC-Ref. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 05 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processos estruturais: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Organização de Patrícia Perrone Campos Mello et al. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. *In*: VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”. 2015. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

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

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: Requisitos de Legitimidade e de Eficiência e o Projeto de Lei nº 3/2025. *Revista Direito Público (RDP)*, Brasília, v. 22, n. 113, e8291, dez./mar. 2025.

CARLOS, Fabiano Gonçalves. Separação de poderes e Estado Democrático de Direito. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, p. 286-319, jul./set. 2017.

CIARLINI, Álvaro Luís de Araújo. Inquietude versus Passivismo: os Novos Desafios dos Juristas Diante da Expansão do Poder Judicial. *Revista DPU*, n. 36, p. 95-103, nov./dez. 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Separação de poderes carece de olhar renovado. *Revista Bonijuris*, Curitiba, v. 36, n. 691, p. 66-76, dez./jan. 2024.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Dez senões do processo estrutural. *Empório do Direito*, 16 jun. 2021.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Mais dez senões do processo estrutural. *Empório do Direito*, 10 mar. 2025.

CÔRTEZ, Orlando M. P. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. *Revista de Processo*, v. 271, 2019.

COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho; NUNES, Leonardo Silva. Dos Litígios aos Processos Estruturais: pressupostos e fundamentos. *In*: FARIA, Juliana Cordeiro de; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato; NETO, Edgard Audomar Marx (Orgs.). *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 1051-1076.

COTTRILL, Robert J.; DIAMOND, Raymond T.; WARE, Leland B. *Brown v. Board of Education: caste, culture, and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 2003.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETTI 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*, n. 75, p. 101-134, jan./mar. 2020.

FISS, Owen M. Between Supremacy and Exclusivity. *Syracuse Law Review*, v. 57, p. 187 e ss., 2007. *Apud*: VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Indiana: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen M. The Supreme Court, 1978 Term — Foreword: The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 1-58, nov. 1979.

FISS, Owen M. To Make the Constitution a Living Truth. *In*: VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Redimindo o ativismo judicial – Constitucionalismo democrático e função contra-argumentativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2023.

FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 92, n. 2, p. 353-409, Dec. 1978.

GARAVITO, César Rodrigues. Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, v. 89, p. 1691, 2011.

HIRSCH, Danielle Elyce. A Defense of Structural Injunctive Remedies in South African Law. *Oregon Review of International Law*, Eugene, v. 9, n. 1, p. 1-65, 2007 .

HOROWITZ, Donald L. *The courts and social policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977.

LANZA, Karina Ferreira. A promoção de mudanças sociais pelo Poder Judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022.

LIMA, Fernanda Dias de Souza; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando a jurisdição em litígios estruturais entre entes públicos – Do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. *Revista de Direito Público*, 2021.

MARÇAL, Felipe Barreto. Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

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

MBAZIRA, Christopher. From Ambivalence to Certainty: Norms and Principles for the Structural Interdict in Socio-economic Rights Litigation in South Africa. *South African Journal of Human Rights*, v. 24, p. 1-28, 2008 .

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Os processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: repensando o processo constitucional e sua intervenção em políticas públicas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 349, ano 49, p. 365-392, mar. 2024.

MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORATO, Luciana Cecília; FREITAS, Helena Patrícia. Implementação compartilhada de medidas estruturantes na litigância de interesse público para tutela de direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 154–173, 2019.

NAGEL, Robert F. Controlling the structural injunction. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, v. 7, 1984.

NASCIMENTO, Filipe Augusto dos Santos. Direitos fundamentais e sua dimensão objetiva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2016.

NUNES, Leonardo Silva. A Configuração do Procedimento Adequado aos Litígios Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

NUNES, Leonardo Silva. The Articulation of the Functions of the State in the Proper Conduct of Structural Reforms. *In: BUSTAMANTE RÚA, Mónica; ALFARO VALVERDE, Luis (Coord.). Independencia judicial en el tercer milenio. 1. ed. Lima: Palestra Editores, 2023.*

NUNES, Leonardo Silva; LANZA, Karina Ferreira. A Reforma Estrutural como Instrumento de Garantia da Igualdade no Acesso à Justiça. *In: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (Org.). Acesso à Justiça, Direito e Sociedade: estudo em homenagem ao Professor Marc Galanter. São Paulo: Quartier Latin, 2022.*

PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1988.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; OLIVEIRA Júnior, João Francisco. Características do ativismo judicial nos EUA e no Brasil – Histórico e paralelo. *Revista Internacional de Direito*, n. 204, 2014.

RHEE, Charles H. van. Evolución del Derecho Procesal Civil en Europa – Cómo el juez activo se convirtió en lo normal. Chile, 2022.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2010.

ROULEAU, Paul; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, Dialogue and Judicial Activism: Tempest in a Teapot? *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, p. 171-206, 2009.

ROSENBERG, Gerald N. The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change? Chicago: University of Chicago Press, 1991.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

STEFENS, Luana. O controle judicial de políticas públicas e a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais por meio de técnicas estruturais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 1027, ano 110, p. 155-177, maio 2021.

STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em terrae brasilis. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, vol. 10, n. 10, p. 30, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. *Espaço Jurídico Journal of Law*, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 721–732, 2016.

UCÍN, María Celeste. El rol del juez en el litigio de interés público. *Revista da Faculdade da FMP*, v. 13, n. 2, 2018.

VENTURELLI, Caroline de Camargo Silva. Processos estruturais: alternativa prestacional para limitar o ativismo judicial. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

VERMEULE, Adrian. *Judging under Uncertainty*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck. Não há limites para a patológica judicialização da política. *Consultor Jurídico*, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 15 nov. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *Yale Law Journal*, v. 115, 2006.

WATANABE, Kazuo (et al.) (Org.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2017.

YOO, John Choon. Who Measures the Chancellor's Foot? *California Law Review*, Berkeley, v. 84, n. 4, p. 1121-1177, July 1996.

ZANETI JR., Hermes. Ativismo da lei e da constituição na tutela coletiva brasileira: processos estruturais, processos complexos e litígios de difusão irradiada. *In*: NUNES, D.; COSTA, F. V.; GOMES, M. F. (Orgs.). Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 299–335, 2024.