

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**O monitoramento de reformas
estruturais pelo Supremo
Tribunal Federal**

Matheus Casimiro

Eduarda Peixoto da Cunha França

Flavianne Fernanda Bitencourt
Nóbrega

VOLUME 15 • Nº 3 • DEZ • 2025

Sumário

SESSÃO 1 — DEMOCRACIA, DIREITOS, PROTEÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS .16

DE VOLTA ÀS URNAS: AS ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DOS CICLOS ELEITORAIS DE 2012 E 201618

Ralph André Crespo, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor de Moraes Peixoto

PARIDADE DE GÊNERO NOS PARLAMENTOS E AÇÕES AFIRMATIVAS: APERFEIÇOANDO A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA ESPARSA A PARTIR DA LEGÍSTICA 41

Débora Andreia Gomes Souto e Linara Oeiras Assunção

A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EXPOSTAS ÀS REDES SOCIAIS: DA INSUFICIÊNCIA LEGISLATIVA ÀS PRÁTICAS INCLUSIVAS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA DIGITAL.....79

Letícia da Fontoura Tomazzetti

DA (IN)OBSERVÂNCIA DO DIREITO À IMAGEM NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL NO ESTADO DO PARANÁ: NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE..... 101

Débora Alécio e Gustavo Noronha de Ávila

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR..... 122

Luciana Cristina Souza, Cacilda Nacur Lorentz e Fernanda Paula Diniz

PROGRAMA VIVER – ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL: ANÁLISES PRELIMINARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOA IDOSA..... 138

Tássia Monique Chiarelli e Samila Sathler Tavares Batistoni

ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO PÓS-PANDEMIA DA COVID-19 159

Maria Clara Campos de Camargo Tavares e Vinicius Gomes Casalino

O QUARTO DE DESPEJO ESTATAL: O CÁRCERE EM TEMPOS PANDÊMICOS 190

Henrique Bernardo Maciel e Rita de Cassia Souza Tabosa Freita

SESSÃO 2 — POLÍTICAS PÚBLICAS, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA ECONÔMICA 231

O IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SOBRE A REDUÇÃO DA TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS EM EXTREMA POBREZA.....233

Eduardo Matheus Figueira e Marcia Aparecida Procopio da Silva Scheer

DEVER DE MONITORAMENTO: PARA ALÉM DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECUPERAÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA.....	254
Ana Paula de Barcellos	
POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ANÁLISE DO MODELO E INSTRUMENTOS SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA.....	271
Joice Schroer e Janriê Rodrigues Reck	
GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2018 A 2021.....	293
Daniel Alencar Bardal, Ana Lúcia de Medeiros e Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes	
ESTUDO DE EVENTOS EM FUSÕES E AQUISIÇÕES: UMA AVALIAÇÃO DO ATO DE CONCENTRAÇÃO KROTON-ESTÁCIO.....	315
Guilherme Mendes Resende e Felipe Neiva Mundim	
DIÁLOGO VIRTUOSO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA	335
Andrea Lucas Garin	
CARACTERÍSTICAS DAS BOAS PRÁTICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHERES E MENINAS	355
Fabiana Cristina Severi e Ana Carolina de Sá Juzo	
PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA EN FOZ DE IGUAÇU: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO-PRÁCTICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	374
Hector Enrique Colmenarez Espinoza e Luciana Mello Ribeiro	
RESILIENT GOVERNANCE AND QUALITY OF LIFE AMID WAR: PUBLIC ADMINISTRATION CHALLENGES IN UKRAINE.....	394
Olena Korolchuk	
EL PLAZO DE RECLAMACIÓN DE LOS TERCEROS Y SU REFORMA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL CHILENA	416
Pedro Harris Moya	
SESSÃO 3 — SEGURANÇA PÚBLICA, TECNOLOGIA, DADOS, REDES E INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL	430
COMPARATIVE SPATIOTEMPORAL ANALYSIS OF VEHICLE THEFT IN SÃO PAULO CITY USING COMPLEX NETWORKS	432
Luis Fernando Gonçalves, Yuri Perez e Fábio Henrique Pereira	

FATORES RELACIONADOS À OCORRÊNCIA DA REINCIDÊNCIA POLICIAL DE INDIVÍDUOS EM REGIME SEMIABERTO COM MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM MANAUS, AMAZONAS, BRASIL	479
Christianne Corrêa Bento da Silva e Nathália França de Oliveira	
DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SUA RELATIVIZAÇÃO PELO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO	497
Josmar de Souza Pagotto e Adriano Sant'Ana Pedra	
PRÁTICAS EMPREENDEDORAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NUMA PERSPECTIVA DA QUÁDRUPLA HÉLICE	514
Suely Xavier dos Santos, Cristine Hermann Nodari, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Antônio Jorge Fernandes Ana Maria Magalhães Correia e Ana Lúcia Brenner Barreto Miranda	
INVERSOR MINORISTA Y PLATAFORMAS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO CROWDFUNDING EN CHILE. RIESGOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS REGULATORIOS.....	552
Eduardo Teodoro Jequier Lehuedé e Sebastian Bozzo Hauri	
DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO PARA O SUS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DAS MISSÕES, RIO GRANDE DO SUL, BRASIL.....	579
Patrícia De Carli, Sérgio Luís Allebrandt e Ailton Adelar Mueller	
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA EM TEMPOS DE COVID-19: DIFICULDADES, ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO E PROPOSIÇÕES PARA REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	594
Roberta Ribeiro Batista Barbosa	
PEACE THROUGH INTERNATIONAL LAW IN TERRITORIAL AND MARITIME DISPUTES AND AFFAIRS IN EAST ASIA: LENSING INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ).....	613
Bhupinder Singh	
O MONITORAMENTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	637
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE	656
Alberto Olivares	

O monitoramento de reformas estruturais pelo Supremo Tribunal Federal *

Matheus Casimiro**

Eduarda Peixoto da Cunha França***

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega****

Resumo

O artigo investiga como o Judiciário pode avaliar e monitorar a implementação de planos voltados a reformas estruturais e ao aprimoramento de políticas públicas. A pergunta que buscamos responder é: quais critérios e técnicas o Judiciário pode utilizar para homologar e monitorar um plano de ação? Para respondê-la, dividiremos os critérios e técnicas em duas fases: a primeira, chamada de fase de homologação, trata dos critérios que devem ser utilizados pelo magistrado para considerar um plano adequado e, por isso, passível de homologação; a segunda é a fase de monitoramento, em que as metas e o indicadores do plano serão acompanhados, a fim de verificar em que medida a realidade realmente foi modificada. A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, baseada na análise documental e revisão bibliográfica, que permite identificar os componentes essenciais – objetivos, metas específicas, indicadores quantitativos e qualitativos, cronograma e responsáveis – para a elaboração de planos que sejam eficazes e passíveis de acompanhamento técnico. Além disso, analisa-se a experiência de monitoramento do Supremo Tribunal Federal em ações estruturais, especialmente nas ADPFs 347, 635, 709, 743 e 760. Conclui-se que a homologação de um plano bem estruturado, aliado ao acompanhamento contínuo, não somente viabiliza a avaliação dos resultados, mas também fomenta a implementação de medidas que produzam impactos concretos no curto, médio e longo prazo.

Palavras-Chave: Supremo Tribunal Federal. Processo estrutural. controle judicial de políticas públicas. Publicidade.

Abstract

The paper investigates how the Judicial Branch can evaluate and monitor the implementation of plans aimed at structural reforms and improving public policies. The question we seek to answer is: what criteria and techniques can the Judicial Branch use in its task of approving and monitoring an action plan? To answer it, we will divide the criteria and techniques into two phases: the first, called the homologation phase, deals with the criteria that must be taken into account by the magistrate in order to consider a plan adequate and therefore subject to homologation; the second is the monitoring phase, in which the goals and the indicators of the plan will be monitored in order to verify the extent to which reality has actually been modified. The research adopts a qualitative methodology, based on document analysis and a literature review, which enables the identification of the essential components

* Recebido em 07/04/2025
Aprovado em 12/06/2025

** Doutor em Direito Público pela UERJ.
Mestre e graduado em Direito pela UFC. Assessor Especial da Presidência do STF, atuando no Centro de Processos Estruturais e Complexos. Fundador e coordenador-geral do NUPID.
Email: mcgserafim@gmail.com

- objectives, specific targets, quantitative and qualitative indicators, timetable and those responsible - for drawing up plans that are effective and can be technically monitored. In addition, the Brazilian Supreme Court's monitoring experience in structural litigation is analyzed, especially in ADPFs 347, 635, 709, 743 and 760. The conclusion is that the approval of a well-structured plan, combined with continuous monitoring, not only makes it possible to evaluate the results, but also encourages the implementation of measures that produce concrete impacts in the short, medium and long term.

Keywords: Brazilian Supreme Court; structural litigation; judicial review of public policies; publicity.

1 Introdução

Quando o processo estrutural finalmente termina? Esse é um questionamento compartilhado por defensores e críticos da atuação judicial em casos estruturais. Os processos estruturais têm por objeto uma situação de violação massiva e crônica a direitos fundamentais, decorrentes de ações, omissões e dificuldades de coordenação entre diferentes atores, geralmente públicos. A correção dessa situação é complexa, geralmente envolve a reformulação de políticas públicas voltadas à implementação dos direitos violados ou reestruturação de instituições, podendo se prolongar por muitos anos.

O processo estrutural busca modificar uma realidade em desconformidade com a Constituição, a fim de possibilitar uma adequada proteção dos direitos fundamentais violados. Para isso, o Judiciário determina que as instituições públicas e privadas responsáveis pelo problema apresentem um plano de ação, que especifique o que será feito para alterar a realidade, definindo metas, indicadores de avaliação, matriz de responsabilidade e recursos que serão utilizados.

Após a elaboração do plano, ele é apresentado para a homologação judicial. Caso seja homologado, inicia-se a fase de implementação gradual das suas medidas e de seu monitoramento. Se o surgimento de um problema estrutural não é repentino, tampouco será a sua solução. É preciso uma atuação conjunta de diferentes órgãos para enfrentar o problema, com o estabelecimento de novas estratégias de coordenação entre as autoridades responsáveis. Ao longo da implementação do plano, é provável que medidas por ele previstas demandem ajustes e complementações.

Por isso, o Judiciário retém a jurisdição e acompanha a implementação do plano por certo período, proferindo decisões complementares quando necessário. Essas decisões mensuram resultados, apoiam seu aperfeiçoamento e desbloqueiam resistências institucionais para a solução do problema. De modo geral, a reforma estrutural é gradual e exige correções de rumos e mudança de paradigmas. É por isso que essa fase inicia sem um período certo de duração e é também por isso que tende a alongar-se.

Apesar de tratar de problemas complexos, o processo estrutural precisa ter um fim. O Projeto de Lei nº 3/2025, que busca regular os processos estruturais no Brasil e foi elaborado por Comissão de Juristas convocada pelo Senador Rodrigo Pacheco, ressalta essa necessidade em seu art. 11^o.

Para que seja encerrado em tempo razoável e obtenha resultados relevantes, existem duas fases decisivas: a fase de construção do plano de ação, com a sua subsequente homologação judicial; e a fase de monito-

¹ “Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, § 3º, inciso VIII”. BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3/2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

ramento à implementação do plano homologado. A homologação de um plano bem estruturado, capaz de alcançar as metas indicadas, juntamente com o acompanhamento técnico de sua implementação por determinado período, favorece o encerramento do processo estrutural em tempo razoável e a obtenção de relevantes resultados concretos.

Neste artigo, a pergunta que buscamos responder é: quais critérios e técnicas o Judiciário pode utilizar para homologar e monitorar um plano de ação? Para responder à pergunta, dividiremos os critérios e técnicas em duas fases: a primeira, chamada de fase de homologação, trata dos elementos que devem ser considerados pelo magistrado para considerar um plano adequado e, por isso, passível de homologação; a segunda é a fase de monitoramento, em que as metas e indicadores do plano serão acompanhadas, a fim de verificar em que medida a realidade realmente foi modificada.

Em ambas as fases, realiza-se pesquisa bibliográfica e documental, juntamente com a análise da experiência do Supremo Tribunal Federal (STF) com o tema, especialmente na condução das ADPFs 347, 635, 709, 743 e 760. As referidas ações são os principais processos estruturais atualmente conduzidos pelo STF, apresentando diferentes técnicas de monitoramento às decisões judiciais. Ao estudá-las, buscamos compreender como o Tribunal lida com o desafio de monitorar as suas decisões em relação a diferentes problemas estruturais.

Quanto à estrutura, o artigo está dividido em três partes. Na primeira, aprofundamos o conceito de processo estrutural e a importância do monitoramento ao plano de ação apresentado pelo Executivo. Na segunda, apresentamos os critérios utilizados pelo STF para avaliar a razoabilidade de um plano de ação e considerá-lo apto à homologação. Por fim, na terceira parte, apresentamos as principais técnicas de monitoramento utilizadas pelo Tribunal, que podem ser adaptadas para outras instâncias judiciais.

2 A importância do monitoramento em processos estruturais

O processo estrutural tem uma estrutura diferente do processo civil tradicional. Na literatura nacional, diversos textos abordam questões como a flexibilização de institutos e princípios do direito processual civil², a necessidade de uma lógica prospectiva para o processo³, o problema da coisa julgada⁴, a imprescindibilidade da flexibilização das medidas impostas⁵, a relevância do diálogo interinstitucional⁶ e outras.

Apesar disso, poucos são os esforços dedicados a uma das fases mais importantes do processo estrutural: o monitoramento. Ainda que a sua relevância seja defendida pelos estudiosos da temática, os textos não se destinam, em sua maioria, a detalhá-lo. Talvez porque a experiência brasileira com processos estruturais ainda é muito recente e nem todos os casos mapeados pela doutrina estão em estágio avançado, o que dificulta uma análise acurada da fase de implementação e de seus resultados.

É importante ressaltar que o monitoramento aqui tratado não se resume a uma coleta assistemática de informações ou ao recebimento de denúncias de descumprimento. Ao falarmos de monitoramento, faze-

² FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, 2015.

³ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p.101-136, 2020.

⁴ CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo estrutural e coisa julgada. *Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1, 2022.

⁵ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v.9, n.2, p.210-238.

⁶ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *Revista de Estudos Institucionais*, v.8, n.1, p.105-137, 2022.

mos referência especialmente à chamada avaliação de política pública *ex post*. Trata-se da análise de impactos de uma política pública após a sua implementação, sendo uma importante ferramenta para a tomada de decisões, pois permite identificar o que pode ser melhorado e como fazê-lo.

A avaliação *ex post* é realizada comparando os resultados obtidos com os esperados, tendo em vista a situação anterior à implementação da política. Seus principais objetivos são: (i) identificar o que pode ser melhorado na política pública; (ii) ajudar a alocar recursos de forma mais eficiente; (iii) entender a eficácia, eficiência e impacto da política pública; e (iv) fornecer aprendizado para as próximas etapas da política. Nesse sentido, o “Guia Prático de Avaliação Ex Post”, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, ressalta que:

O monitoramento, por sua vez, tem papel extremamente relevante na execução das políticas públicas, e não deve ser desprezado em nenhuma hipótese. [...] O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

Com vistas a retroalimentar o ciclo de ajustes de uma política e o seu plano de gestão de riscos, o monitoramento deve ser realizado de forma rotineira. Como visto também no guia anterior, nas seções de Modelo lógico e Indicadores do capítulo 4, para que um bom monitoramento seja feito, é fundamental que os objetivos, os principais insumos, processos, produtos, resultados e impactos da política tenham sido bem identificados e que haja indicadores para verificar sua evolução e o cumprimento das metas estabelecidas⁷.

Discutir o monitoramento de um processo estrutural significa tanto estudar os mecanismos e técnicas que podem auxiliar o momento de execução e fiscalização das medidas estruturais prolatadas, quanto averiguar o seu êxito ou fracasso após um certo período. Ainda que em um processo estrutural os ganhos sejam lentos e graduais, durante o monitoramento é possível verificar se as medidas aplicadas estão tendo sucesso ou não, a fim de que o julgador, de forma dialógica, reestruture as medidas inadequadas às reais necessidades do caso concreto. Compreender o monitoramento significa, também, identificar quando a intervenção judicial deve terminar, questão complexa em um processo cuja satisfação dificilmente atingirá um ponto “ótimo”⁸.

Processos estruturais, conforme apontado na introdução, envolvem a reestruturação de uma realidade violadora de direitos fundamentais. Isso significa que esse tipo de processo não busca reparar um ilícito pontual e específico ocorrido no passado, mas restaurar uma realidade para que os grupos atingidos pelo litígio sejam protegidos.

Questões envolvendo políticas públicas, entretanto, demandam tempo, experimentalismo e dinheiro. As transformações sociais pretendidas, portanto, tendem a ocorrer após um longo processo dialógico (entre o magistrado e os demais atores envolvidos), a implementação de um plano de ação (cujas medidas serão executadas por meio do ciclo de tentativas, erros e acertos) e a revisão das medidas estruturais implementadas sempre que necessário (ou seja, quando as medidas desenhadas inicialmente no plano de ação não estiverem mais sendo eficazes). Por essa razão, é difícil que os resultados de um processo estrutural consigam ser vislumbrados no curto prazo e que o êxito desse tipo de processo possa ser avaliado de imediato. Um parâmetro que pode servir de auxílio nesse sentido é o monitoramento.

O monitoramento consiste na fase do processo estrutural em que o magistrado acompanha a execução das medidas estruturais que serão implementadas (sejam elas proferidas em decisões de caráter liminar ou após a homologação do plano de ação). É possível, também, que o magistrado delegue esse acompanhamento a um órgão técnico, com maior expertise e mais tempo para executar essa função. Ainda nesses casos, é

⁷ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília, 2018. p. 15. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2025.

⁸ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 324.

importante que o órgão técnico possa recorrer ao magistrado em casos de possíveis resistências da parte ré em implementar alguma medida ou na hipótese de alguma das medidas precisar ser modificada.

Em outras palavras: é fundamental que o magistrado retenha a jurisdição sobre o caso, ainda que confira ao órgão técnico maior responsabilidade no sentido de acompanhar de forma detalhada a execução, pois a figura do juiz impõe a autoridade e a seriedade necessárias para que as medidas sejam efetivamente cumpridas, o que nem sempre acontece quando o Judiciário relega a fase do monitoramento. Se essa afirmação é verdade no que diz respeito ao juízo de primeiro grau, no Supremo Tribunal Federal ela parece ainda mais verídica. Isso porque os casos levados ao Tribunal, ao contrário daqueles que chegam nas instâncias inferiores, tendem a ser de grande magnitude e envolver um problema de âmbito nacional.

Existem, nesse sentido, diversos desafios que precisam ser enfrentados pela Corte brasileira: a distância entre o Tribunal e a localidade (ou as localidades) na qual ocorre o litígio estrutural; a falta de tempo dos ministros para lidarem com questões complexas (o que não significa que não haja interesse do Tribunal com esse tipo de demanda), tendo em vista o amplo rol de funções atribuídas ao STF pela Constituição de 1988; a gestão de conflitos federativos; a resistência da parte ré; o desgaste político e institucional gerado pela interferência do Supremo em questões originalmente políticas; a dificuldade de acesso de representantes do Tribunal ou mesmo de outros órgãos aos locais no qual existe a grave violação a direitos fundamentais; a contingência do cenário político; as ameaças à independência do Tribunal, que ocorreram com frequência nos últimos anos diante do processo de erosão democrática sofrido pelo Brasil; a possibilidade de que as decisões sejam descumpridas e que, desse modo, o Supremo perca força institucional.

Todos esses desafios precisam ser ponderados na hora do Tribunal aceitar ou não um processo como estrutural. É preciso que os ministros estejam cientes dos riscos envolvendo a transformação do cenário inconstitucional questionado, a fim de que possam selecionar que ações merecem ser levadas adiante⁹, sob pena de que haja a banalização dos processos estruturais; que os grupos vulneráveis fiquem sem alternativas em casos de bloqueio institucional; e que o STF fique desacreditado como instituição¹⁰.

Caso opte por aceitar a demanda estrutural, é preciso que o Tribunal acompanhe as medidas estruturais deferidas em sede de cautelar, por exemplo, e, posteriormente, acompanhe tanto a elaboração quanto a implementação do plano de ação. Assim, enfrentar esse tipo de litígio significa, também, escolher em que casos o Tribunal atuará nos próximos anos, mesmo após a decisão de mérito. Significa, também, escolher que lutas o STF comprará, tendo em vista que o monitoramento pode provocar a recorrente interferência dos ministros na esfera política, a fim de fazer com que as medidas estruturais adequadas sejam implementadas.

⁹ “Ações estruturais [...] são aquelas que chegam ao Poder Judiciário e denunciam a existência de litígios estruturais. Em outros termos: são ações cujo problema de fundo não demanda, para que seja resolvido, a mera reparação de um ilícito pontual e específico, ocorrido no passado, mas sim a completa transformação de uma determinada realidade violadora de direitos fundamentais. Dessa forma, para que uma ação seja estrutural, é preciso que seus pedidos também sejam de cunho estrutural. Uma ação estrutural só se torna um processo estrutural a partir de duas condições: a) se o magistrado reconhecer o seu caráter estrutural; b) se forem prolatadas medidas de cunho estrutural (que são elaboradas, usualmente, por meio de um diálogo entre os magistrados e demais atores envolvidos na superação do estado de coisas violador de direitos)”. FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *Litígios Estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Londrina: Thoth, 2024. p. 24.

¹⁰ Sobre a temática, Cf. CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 661-688, 2024.

3 A fase de construção e os critérios para avaliar um plano de ação

Apesar de os casos existentes no STF chamarem a atenção da sociedade e da comunidade jurídica, a maioria das ações estruturais no país estão em primeira instância, em ações civis públicas. Para fornecer diretrizes aos magistrados que lidam com esses casos diariamente, o STF fixou o Tema 698, baseado em dois pontos principais: (i) a intervenção judicial em políticas públicas, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes; (ii) a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano para alcançar o resultado¹¹.

O caso que originou o tema foi uma ação civil pública, ajuizada em 2003 pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) contra o Município do Rio de Janeiro. O MPRJ alegava a existência de graves falhas na estrutura e no atendimento do Hospital Municipal Salgado Filho, resultando em graves e generalizadas violações a direitos fundamentais. Em sua defesa, além do argumento da reserva do possível, o Município do Rio de Janeiro sustentou que os gestores públicos tinham discricionariedade para decidir sobre a realização de concursos públicos.

Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do recurso, defendeu alguns parâmetros para nortear processos estruturais em outras instâncias. Três pontos merecem destaque: (i) é necessário que seja comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público; (ii) no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes; (iii) cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz.

A fase de construção do plano de ação pelo Executivo é essencial para atender aos três elementos indicados pelo Ministro relator. Primeiro, é o plano que irá apresentar de forma detalhada e delimitada o problema estrutural, suas causas, medidas já adotadas para o seu enfrentamento e o que ainda precisa ser feito. Segundo, é o plano que irá apresentar os recursos orçamentários, humanos e tecnológicos necessários para a sua implementação. Terceiro, é o plano que irá detalhar as ações que serão adotadas pelo Poder Público para transformar a realidade em desconformidade com a Constituição.

Dessa forma, fica claro que é essencial que o Executivo se esforce para construir um plano coerente, bem fundamentado e capaz de realizar os objetivos apontados na decisão estrutural. Para manter coerência com o Tema 698, a análise do plano de ação não deve recair sobre as minúcias da política a ser desenvolvida. Não é papel do Judiciário analisar e alterar as ações, programas e recursos que foram estudados e desenhados pelos atores do Poder Executivo, no exercício de suas atribuições. Os gestores públicos são os responsáveis por desenvolver as melhores soluções para o problema, cabendo ao Judiciário monitorar a sua implementação e o fiel cumprimento do plano apresentado¹².

Porém, como o Judiciário pode avaliar esse plano e saber se ele está apto para homologação? A experiência da Corte Constitucional da África do Sul pode contribuir com a resposta, tendo em vista o critério da razoabilidade desenvolvido para avaliar a adequação de políticas públicas na efetivação de direitos sociais.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 684.612*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463&prcID=4237089#>. Acesso em: 17 dez. 2024.

¹² SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024. p. 358.

No julgamento do paradigmático caso *Grootboom*, a Corte entendeu que o Estado tinha o dever constitucional de assistir indivíduos que estão em situações de crise ou em condições de vida intoleráveis¹³. Quanto às medidas a serem adotadas pelo Estado, a Corte decidiu que o seu papel seria avaliar se elas são razoáveis, isto é, se são capazes de implementar os direitos fundamentais progressivamente e dentro dos limites orçamentários¹⁴. Não caberia analisar se cada ação prevista é a melhor possível, rediscutir suas minúcias ou alterar as alocações orçamentárias. O foco da avaliação judicial recairia na estrutura, fundamentação técnica e coerência da política. Nas palavras da Corte:

Um tribunal avaliando a razoabilidade não irá se perguntar se poderiam ter sido adotadas outras medidas mais desejáveis ou favoráveis, ou se o dinheiro público poderia ser utilizado de uma forma ainda melhor. A questão será a de saber se as medidas que foram adotadas são razoáveis. É necessário reconhecer que inúmeras medidas podem ser adotadas pelo Estado para cumprir as suas obrigações. Muitas delas satisfazem o requisito de razoabilidade. Uma vez demonstrado que as medidas são razoáveis, o requisito está cumprido¹⁵.

Apesar de ser um bom ponto de partida, o critério da razoabilidade precisa de maior precisão. No julgamento que determinou a homologação do plano Pena Justa, no âmbito da ADPF 347, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, apresentou critérios mais objetivos para identificar a razoabilidade de um plano de ação.

Partindo do caso *Grootboom*, o relator utilizou textos e manuais que fornecem critérios para avaliar se um plano de ação é coerente e bem estruturado. Como exemplo internacional, fez referência ao “*Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results*”¹⁶, desenvolvido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Em âmbito nacional, utilizou o “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”¹⁷, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, e o manual “Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prática de Análise *Ex Ante*”¹⁸, desenvolvido pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Com base nos referidos documentos, o Ministro Barroso apresentou os critérios mais importantes para a avaliação judicial da razoabilidade e coerência de um plano de ação:

(i) *Diagnóstico do problema*: o plano deve explicar e detalhar qual o problema a ser enfrentado, quais as suas causas, quais evidências são utilizadas como base para o diagnóstico e qual o histórico de atuação da Administração Pública no tema;

¹³ ROUX, Theunis. *The Politics of Principle: the first South African Constitutional Court, 1995-2005*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 291.

¹⁴ TAMBWE, Giteya. *The impact of the engagement principle on the right to have access to adequate housing: from reasonableness to engagement*. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018. p. 14-15.

¹⁵ “A court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable. It is necessary to recognise that a wide range of possible measures could be adopted by the state to meet its obligations. Many of these would meet the requirement of reasonableness. Once it is shown that the measures do so, this requirement is met”. ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*. Joanesburgo, 2000. p. 33. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>. Acesso em: 02 out. 2024, tradução livre.

¹⁶ PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results*. Nova York: Organização Mundial das Nações Unidas, 2009. Disponível em: <https://www.undp.org/turkiye/publications/undp-handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results>. Acesso em: 02 out. 2024.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/competencias-tecnicas-de-auditoria/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2024.

¹⁸ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 02 out. 2024.

(ii) *Apresentação de objetivos e metas*: enquanto os objetivos têm caráter mais geral e amplo, as metas são realizações concretas que precisam ser delimitadas para comprovar a viabilidade do plano. As metas precisam ser específicas, viáveis, mensuráveis e possuir prazos específicos;

(iii) *Ações e cronograma de atuação*: o plano deve apresentar quais ações serão adotadas para alcançar os objetivos e as metas almejadas pela Administração Pública. É importante que exista um cronograma para a realização dessas ações e que estejam previstos os resultados concretos esperados;

(iv) *Matriz de responsabilidade*: o plano precisa explicar quais os agentes públicos e privados que atuarão em sua implementação, detalhando quais órgãos e entidades serão responsáveis por cada conjunto de ações;

(v) *Matriz de risco*: o plano precisa identificar quais os possíveis obstáculos políticos, materiais e orçamentários podem comprometer os resultados pretendidos;

(vi) *Previsão de recursos*: para que o plano seja viável, deve prever quais recursos orçamentários, humanos e tecnológicos serão utilizados em sua implementação;

(vii) *Monitoramento, avaliação e publicidade*: o plano deve apresentar mecanismo de monitoramento e avaliação de resultados. Para isso, é essencial que sejam estabelecidos indicadores qualitativos e quantitativos, que possam indicar em que medida o plano foi efetivo e o que precisa ser aprimorado. É preciso também estabelecer mecanismos de transparência, dando-se publicidade aos resultados obtidos¹⁹.

Os referidos critérios, além de constarem em documentos e guias que orientam a atividade do gestor público, também constam do Projeto de Lei de Processos Estruturais do Senado Federal, em seu art. 9º:

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

I – diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II – metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III – indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV – cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V – definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI – metodologia e periodicidade da supervisão da implementação e da revisão das metas definidas;

VII – designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo;

IX – se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as disposições legais e constitucionais aplicáveis²⁰.

Um plano sem os referidos elementos dificilmente será efetivo em implementar uma reforma estrutural. Documentos sem metas, indicadores, matriz de responsabilidades e cronograma de atuação são, no máximo, uma carta de boas intenções, mas não fornecem critérios para avaliar a reforma estrutural e responsabilizar os agentes que deveriam implementá-la. Dessa forma, o STF cria uma moldura na qual os agentes públicos irão construir soluções para o problema enfrentado²¹. Os administradores podem preencher a moldura com

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Homologação do Pena Justa. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2024a. p. 2-3. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 14 jan. 2025.

²⁰ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3/2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. p. 9-10. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

²¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. *Suprema*. Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, p. 89-122, jan./jun. 2024. p. 101.

diferentes conteúdos, mas é preciso que a estrutura de um plano adequado seja atendida. a fase de construção e homologação do plano de ação é essencial, apesar de não ser o fim do processo estrutural.

4 A fase de implementação e as técnicas de monitoramento

Homologado o plano, inicia-se a fase de implementação. Uma das características distintivas do processo estrutural é que o Judiciário segue monitorando o cumprimento de suas decisões e a realização da reforma estrutural. O adequado monitoramento judicial está diretamente ligado à efetividade do processo estrutural²².

O Supremo Tribunal Federal tem utilizado diferentes técnicas para acompanhar a implementação de reformas estruturais. Aqui, serão analisadas as quatro principais: (i) o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos; (ii) as comissões técnicas de monitoramento; (iii) as audiências de contextualização; (iv) entidades técnicas de monitoramento; (v) grupos da sociedade civil organizada.

Diante do crescente ajuizamento de ações estruturais no Tribunal, em 22.12.2022, sob a presidência da ministra Rosa Weber, foi editada a Resolução nº 790²³, que dispunha sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF). O Centro era integrado por três unidades: o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Cooperação Judiciário (CCJ) e o Centro de Coordenação e apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC).

Segundo os arts. 3º e 4º da Resolução, o CADEC deveria auxiliar na resolução de litígios estruturais, mediante a requisição do Ministro Relator. O art. 5º determinava que, remetido o processo ao CADEC, serão adotadas as providências necessárias para pormenorizar o litígio estrutural e delinear as medidas para o seu enfrentamento, com planificação de metas e prazos. Sempre que o relator entendesse pertinente, poderia solicitar a ajuda do CADEC para atos específicos, como a organização de sessões técnicas, a condução de audiências públicas ou outros atos de monitoramento. Uma de suas primeiras atuações ocorreu na ADPF 635, em 16.02.2023, com a realização de audiência de conciliação para facilitar a instalação de câmeras nas fardas da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

Com a aposentadoria da ministra Rosa Weber, em setembro de 2023, o ministro Luís Roberto Barroso assumiu a presidência do Tribunal. Em sua gestão, reestruturou a organização do CESAL, criando a Assessoria de Apoio à Jurisdição. A Assessoria é composta por diferentes Núcleos, inclusive pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), composto por três especialistas: um economista, um gestor de políticas públicas e um professor que pesquisa sobre processos estruturais. O objetivo do NUPEC é auxiliar os ministros na identificação e no processamento de ações estruturais. Em sua atuação, o Núcleo pode: elaborar pareceres; emitir notas técnicas; participar de reuniões de mediação, junto com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); auxiliar no monitoramento de decisões estruturais e na construção de indicadores para avaliar a sua efetividade.

Entre 01.10.2024 e 13.01.2025, o NUPEC produziu 14 notas técnicas, colaborou com 22 decisões judiciais, e realizou 57 audiências e visitas técnicas²⁴. Além disso, monitora 16 processos estruturais, que envolvem temas como: o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional; a alta letalidade policial nas ope-

²² VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 225-252, jan./jun. 2024. p. 233.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 790*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais e Complexos*. Brasília, 2025b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 13 jan. 2025.

rações policiais no Rio de Janeiro; a reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena; a proteção ao território de povos indígenas isolados e de recente contato; a transparência das emendas parlamentares; e o aprimoramento nas políticas de proteção à Amazônia e ao Pantanal.

A segunda técnica de monitoramento é a nomeação de uma comissão técnica de especialistas para acompanhar o cumprimento da decisão judicial. Enquanto o NUPEC é um grupo de especialistas que integra a estrutura da Presidência do Tribunal, também é possível contar com um grupo de técnicas externos para realizar o monitoramento. O Comitê técnico pode ser integrado por especialistas e representantes da sociedade civil, favorecendo a implementação do plano de ação e o seu adequado monitoramento²⁵.

A ideia foi proposta pelo Ministro Edson Fachin, no julgamento de mérito da ADPF 635. O Relator defende que seja criado um Comitê de Acompanhamento interinstitucional e de caráter consultivo, que irá fiscalizar a execução do acórdão do STF. Periódica e sistematicamente, em prazos não superior a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. Conforming o voto do Relator, o Comitê será composto por:

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação).
2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação).
3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado.
4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.
5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência.
6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência.
7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.
8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça²⁶.

Comitês semelhantes foram utilizados com sucesso em países como Estados Unidos²⁷ e Índia²⁸, em casos estruturais de grande complexidade. Comissões desse tipo possibilitam um acompanhamento técnico e imparcial da reforma estrutural, fornecendo dados confiáveis para orientar futuras decisões judiciais e possibilitar a avaliação de quando o processo estrutural deve ser finalizado²⁹.

A proposta também encontra fundamento no Projeto de Lei sobre Processos Estruturais. Em seu art. 8º, VI, o Projeto dispõe que estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz poderá designar perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social.

²⁵ VIÉGAS, Felipe. Processos estruturais e a proteção dos direitos fundamentais: uma análise comparativa nas Cortes Constitucionais americanas. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 8, n. 1, p. 273-289, dez. 2024. p. 282.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Voto do Ministro Relator no julgamento de mérito. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2025c. p. 172. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/02/635_-_Voto_MEF.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

²⁷ FELLOWS, Mark A.; HAYDOCK, Roger S. Federal Court Special Masters: a vital resource in the era of complex litigation. *William Mitchell Law Review*, v. 31, p. 1269-1298, 2004. p. 1280.

²⁸ PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. "Continuing Mandamus" - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. *NUJS Law Review*, v. 10, p. 555-608, 2017. p. 597-600.

²⁹ CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 287-288.

A terceira técnica utilizada pelo STF é a realização de audiências de contextualização. Atualmente, o Tribunal conta com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, que busca resolver litígios com técnicas de mediação e conciliação. Em casos estruturais, tendo em vista a complexidade e a conflituosidade existentes, as tradicionais técnicas de autocomposição podem não ser as mais efetivas. Por isso, o NUPEC e o NUSOL têm realizado as chamadas audiências de contextualização. Conforme explica Trícia Navarro, juíza coordenadora do NUSOL:

A audiência de contextualização, de natureza multifuncional, objetiva: (i) colher informações para subsidiar a tomada de decisão; (ii) alinhar expectativas dos envolvidos; (iii) elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos; (iv) identificar de forma mais precisa o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais; (v) auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; (vi) propiciar que cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento; (vii) viabilizar consensos acerca de pontos específicos; e (viii) possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento³⁰.

A audiência de contextualização possibilita que o Executivo apresente os avanços no cumprimento do plano de ação, as dificuldades encontradas e quais as próximas ações a serem implementadas. Possibilita também que a parte autora e os *amici curiae* façam questionamentos, críticas e sugestões à atuação do Executivo. Ainda que não seja uma audiência de conciliação, acordos sobre medidas a serem adotadas e o prazo para a sua implementação podem ser alcançados, mediante a cooperação entre as partes.

Os resultados obtidos na ADPF 635 são um bom exemplo disso. Entre dezembro de 2023 e junho de 2024, o NUPEC e o NUSOL conduziram audiências técnicas com a participação de representantes do Estado do Rio de Janeiro (Procuradoria do Estado, Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Segurança Pública), do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Conselho Nacional de Justiça e de diferentes *amici curiae*. Em relatório sobre as audiências realizadas, o NUPEC indica como principais resultados:

- a) A Resolução SESP nº 13/2024, que dispõe sobre a organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico no âmbito das polícias civil e militar;
- b) A Resolução SESP nº 15/2024, que dispõe sobre as diretrizes e organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e materiais bélicos de uso exclusivo das polícias civil e militar;
- c) A Resolução SESP nº 16/2024, que estabelece meta para a redução da letalidade decorrente de intervenção policial, fixada em 20,5% para o ano de 2024. Consideramos este um avanço importante, já que o Rio de Janeiro, que se negava em apresentar uma meta razoável e justificada, apresentou estudo na tentativa de embasar sua proposta;
- d) A Resolução SESP nº 10, que dispõe sobre as diretrizes para a implantação de curso de atendimento pré-hospitalar por meio de socorristas táticos nas polícias civil e militar;
- e) A Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 03/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a criação, no âmbito das secretarias de Estado da Polícia Civil e da Polícia Militar, de critérios e procedimentos a serem adotados por policiais para a preservação do local de incidentes, quando houver ferimento de pessoas durante operações de segurança pública;
- f) A Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº 02/2024, dispõe sobre o protocolo de segurança e gestão integrada de prevenção a incidentes em unidades escolares da rede estadual de ensino público;
- g) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em ampliar os mecanismos de prevenção e proteção às escolas estaduais também às escolas municipais, utilizando o critério de municípios e/ou regiões que concentram maior número de confrontos armados;
- h) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em participar do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, conjuntamente com a Polícia Militar

³⁰ NAVARRO, Trícia. *Audiência de contextualização: um novo formato de diálogo processual*. JOTA, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/audiencia-de-contextualizacao-um-novo-formato-de-dialogo-processual>. Acesso em: 17 jan. 2025.

e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, para discutir e aperfeiçoar a comunicação e as estratégias de atuação para proteção da comunidade escolar no contexto de operações policiais³¹.

Essas audiências também são importantes pois, muito embora o processo estrutural seja pautado pelo diálogo, a lógica adotada no processo civil brasileiro, tradicionalmente, é a adversarial, o que faz com que muitas vezes o demandado resista às pretensões do demandante e às ordens judiciais, dificultando o processo de mitigação/erradicação do litígio estrutural. A resistência ocorre, muitas vezes, como resposta natural e automática à provocação processual do autor, de modo que nem sempre a parte ré reflete espontaneamente acerca das concessões que poderia realizar para que a lide fosse solucionada de forma mais célere e eficaz. O papel desempenhado pelo NUSOL, nesse sentido, é o de catalisar o diálogo e evitar entraves desnecessários em demandas de grande urgência como as estruturais.

A quarta técnica é o suporte de entidades técnicas e especializadas em monitoramento de políticas públicas. Dois exemplos ilustram como referidas entidades podem contribuir de forma relevante em processos estruturais.

O primeiro exemplo está na ADPF 347. Em 04.10.2023, o STF julgou o mérito da ação, reconhecendo a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva e reiterada de direitos fundamentais³². Dessa forma, determinou-se que a União, em colaboração com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF), deveria elaborar em seis meses um plano nacional para superar o Estado de Coisas Inconstitucional. Em seguida, os Estados e o Distrito Federal deveriam elaborar seus próprios planos, tendo como base o plano nacional.

O DMF, criado pela Lei nº 12.106/2009, é a área do CNJ responsável por iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas. Entre suas principais funções, estão: (i) monitorar e fiscalizar o cumprimento de normativas do CNJ sobre a temática; (ii) acompanhar o cumprimento da legislação vigente e projetos sobre novas vagas; (iii) atuar com tribunais para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas, assim como para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias; (iv) fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso.

O Pena Justa foi o plano nacional desenvolvido pelo Ministério da Justiça e o DMF, sendo homologado pelo STF em 18.12.2024. O plano está dividido em 4 eixos: (i) controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) processo de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional. Cada eixo é composto por medidas, metas e indicadores de monitoramento e avaliação.

Em seu voto para homologar o Pena Justa, o relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso, determinou que todos os planos estaduais deverão ser apresentados ao STF, que irá avaliá-los e homologá-los, com o suporte do DMF/CNJ e do NUPEC. Caberá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da implementação do plano nacional e dos planos estaduais e distrital, reservando-se a competência do Tribunal aos casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição. Conforme explicou o relator:

De forma a subsidiar a supervisão a ser realizada pelo STF, serão enviados pelo DMF/CNJ, com periodicidade semestral, informes de monitoramento contemplando o cumprimento total ou parcial dos indicadores elencados na matriz de implementação do plano nacional. A matriz inclui metas exclusivas de órgãos federais, mas, sobretudo, metas vinculadas aos Tribunais de Justiça e aos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais. Os informes semestrais serão construídos de forma colaborativa

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Nota técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (eDoc nº 1045). Brasília, 2024b. p. 5-6. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778349595&prcID=5816502#>. Acesso em: 13 jan. 2025.

³² Sobre o julgamento da ADPF 347, Cf. BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). *Novos horizontes do processo estrutural*. Londrina: Thoth, 2024. p. 35-68.

entre CNJ/DMF e MJSP/Senappen, por meio do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional do Sistema Prisional Brasileiro. O primeiro informe deverá ser apresentado em junho de 2025.

Em diálogo com os GMFs e Comitês de Políticas Penais, o DMF/CNJ também enviará, semestralmente, informes de monitoramento sobre os planos estaduais e distrital, compilando as informações colhidas sobre os avanços e dificuldades na superação do estado de coisas inconstitucional³³.

Pela sua especialização no tema das políticas penais, o DMF deu relevante contribuição para a construção do Pena Justa. Além disso, é um dos poucos órgãos com capacidade técnica suficiente para monitorar a implementação não só do Pena Justa, mas também dos 27 planos estaduais, tendo em vista sua articulação com os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) estaduais. Isso mostra o acerto do STF em incluir o DMF na fase de monitoramento à ADPF 347.

A segunda entidade técnica que tem auxiliado o STF na atividade de monitoramento é a Controladoria-Geral da União (CGU). Em 09.11.2023, o Tribunal determinou que a União, em 90 dias, apresentasse um plano de reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). O plano deveria enfrentar os problemas estruturais indicados em relatório elaborado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), coordenado pela CGU e publicado em 31.08.2023.

Pela sua expertise técnica e pela atuação na elaboração do relatório da CMAP, a CGU deveria elaborar relatórios semestrais avaliando o cumprimento do plano de reestruturação do SasiSUS. Conforme explicou o relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso:

Além disso, a Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e pela promoção da transparência na gestão governamental, deve monitorar e avaliar a implementação da reestruturação da política apresentada pelo Ministério da Saúde, apresentando relatórios semestrais sobre o avanço na implementação do plano, com a avaliação do cumprimento dos achados na avaliação realizada pelo CMAP e dos objetivos desta decisão. A colaboração da CGU será de grande valia, não só pela sua experiência técnica, como também por ter participado da elaboração do relatório da CMAP que identifica as principais falhas estruturais do SasiSUS³⁴.

O plano de reestruturação foi homologado em 15.04.2024. Atendendo à determinação do STF, a CGU apresentou o seu primeiro relatório de monitoramento em 11.10.2024. Com sua experiência no monitoramento a políticas públicas, a CGU pôde identificar os avanços e as dificuldades que ainda precisam ser superadas para a total implementação do plano de reestruturação do SasiSUS.

As análises apresentadas neste primeiro relatório de monitoramento da implementação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena derivam das oportunidades de interlocução com as secretarias do MS com atribuições relacionadas aos pontos expressos no Plano, notadamente a SESAI, e demonstram avanços importantes para a gestão e funcionamento do Subsistema, em especial no que diz respeito à transparência das informações de planejamento e ao processo de monitoramento dos resultados em saúde por meio de indicadores. Merecem destaque, também, as diversas iniciativas da SESAI a fim de capacitar os profissionais atuantes no SasiSUS, seja por meio da realização de eventos ou por meio da elaboração e divulgação de materiais orientativos acerca dos diversos temas atinentes à gestão descentralizada dos DSEI e às ações finalísticas de saúde e saneamento³⁵ (Brasil, 2024c, p. 34).

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Homologação do Pena Justa. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2024a. p. 18. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 14 jan. 2025.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709*. Decisão monocrática (eDoc nº 2665). Brasília, 2023b. p. 15-16. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 26 fev. 2025.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709*. Primeiro Relatório de Monitoramento da CGU (eDoc nº 2922). Brasília, 2024c. p. 34. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781073072&prcID=5952986#>. Acesso em: 06 fev. 2025.

Por fim, temos a participação da sociedade civil organizada na atividade de monitoramento. A ADPF 635 fornece bons exemplos de como entidades não-governamentais e sem fins lucrativos podem contribuir com sua experiência técnica no acompanhamento de decisões judiciais. Ressaltamos aqui duas entidades que desempenharam papel relevante na referida ação: o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI) e o Fórum Brasileiro e de Segurança Pública (FBSP).

O GENI é um grupo de pesquisa registrado no diretório de grupos de pesquisa especializado em temas associados às diferentes formas de violências e os conflitos sociais. Os seus pesquisadores atuam simultaneamente em diversas linhas de pesquisa: os chamados mercados informais e ilegais e suas formas de controle sociais; os coletivos criminais, suas relações com as práticas de poder, disputas e territorialidades; políticas de segurança pública e o governo da violência e do crime; prisão e encarceramento.

Em diversos momentos da ADPF 635, o grupo ofereceu dados técnicos para fundamentar pedidos da parte autora ou para questionar dados e medidas adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Dentre as diversas contribuições, cabe ressaltar a nota técnica sobre a meta de redução da letalidade policial apresentada pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro³⁶. Por ser um grupo de pesquisa que tem como objeto a violência policial, o GENI contribui de forma relevante no monitoramento das medidas adotadas na ADPF.

O FBSP é uma organização não-governamental, apartidária e sem fins lucrativos cujo objetivo é construir um ambiente de referência na área da segurança pública. Integrado por policiais, gestores públicos, pesquisadores, ativistas e operadores do sistema de justiça, o Fórum contribui para a transparência de informações sobre violência e na prospecção de políticas de segurança.

No âmbito da ADPF 635, o FBSP apresentou relatório para subsidiar o julgamento de mérito da ação. O documento tem por objetivo traçar um panorama das mortes provocadas por intervenção de agente do Estado no Rio de Janeiro (MIAE), termo adotado pelo Governo do Estado para classificar as ocorrências que resultam em mortes com envolvimento de agentes das forças de segurança e que pressupõem o excluído de ilicitude. A análise de dados apresentadas pelo Fórum pretende contribuir com os debates sobre: os indicadores sobre mortes por intervenção policial; parâmetros para mensurar o uso da força; evidências sobre a precariedade dos dados e registros fornecidos pelo Estado do Rio de Janeiro; e as experiências exitosas adotadas em diferentes contextos e que podem contribuir com uma melhor gestão de informações. Assim como o estudo apresentado pelo GENI, o documento do FBSP também propõe uma metodologia alternativa para definir uma taxa de redução da letalidade policial³⁷.

As contribuições técnicas das duas entidades mostram como a sociedade civil organizada pode contribuir com o contraditório sobre os fatos discutidos em um processo estrutural e com o monitoramento das reformas estruturais. A inclusão de entidades não-governamentais com expertise técnica na fase de monitoramento não é uma novidade em processos estruturais e foram responsáveis por resultados positivos na Colômbia e na Índia³⁸.

As técnicas aqui adotadas não são exaustivas, mas apenas exemplificativas. Ainda assim, é interessante notar que o Anteprojeto de Lei sobre Processos Estruturais acolheu boa parte dessas técnicas. Conforme dispõe o art. 8º, VI, estabelecido o caráter estrutural do processo e ouvidas as partes, o juiz poderá designar

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Nota técnica do GENI sobre a meta de redução da letalidade policial (eDoc nº 1000). Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2024d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777361167&prcID=5816502#>. Acesso em: 14 jan. 2025.

³⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da segurança pública fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://apidspace.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e5c30b481e/content>. Acesso em: 16.01.2025.

³⁸ CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 217-248.

perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas processo, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social³⁹.

5 Considerações finais

A partir da experiência do STF na avaliação de planos de ação e no monitoramento das reformas estruturais, podemos identificar três contribuições importantes para outras instâncias judiciais que lidam com processos estruturais.

Primeiro, ainda que não seja tarefa do Judiciário detalhar o conteúdo do plano de ação, é preciso ter critérios para avaliá-lo antes da homologação. Seguindo o exemplo da Corte Constitucional da África do Sul, o STF aprofundou o critério da razoabilidade, entendendo que um bom plano precisa conter metas, indicadores de monitoramento, detalhamentos das ações a serem realizadas e o seu cronograma, matriz de responsabilidade, recursos a serem utilizados e matriz de risco. Esses elementos permitem que o plano seja bem estruturado, apto a produzir bons resultados e passível de monitoramento.

Segundo, a experiência do Tribunal mostra a importância de incluir entidades técnicas e a sociedade civil na fase de monitoramento ao plano de ação, além de apostar em novas formas de diálogo entre as partes, como as audiências de contextualização. Outras instâncias judiciais podem indicar Tribunais de Contas, Controladorias, grupos e laboratórios de pesquisa universitários e entidades sem fins lucrativos para acompanhar a evolução da reforma estrutural. Além disso, a criação de núcleos semelhantes ao NUPEC nos Tribunais de Justiça, com a inclusão de profissionais de diferentes áreas do conhecimento, pode fornecer apoio relevante para os juízes que lidam com a fase de implementação do plano de ação.

Em terceiro lugar, é importante estar ciente de que a homologação de um plano bem estruturado e o monitoramento técnico à sua implementação são essenciais para acelerar o fim do processo estrutural e, sobretudo, para averiguar a eficácia das medidas estruturais em mitigar ou erradicar a situação de vulnerabilidade do grupo vitimado. A avaliação de como o plano está sendo executado, quais metas foram atendidas e quais indicadores demonstram avanços ou retrocessos é essencial para que se identifique o momento de encerrar o acompanhamento judicial.

Por fim, ainda que essas técnicas sejam utilizadas, é importante que o Poder Judiciário retenha a jurisdição sobre o caso, mesmo que delegue as principais atividades a grupos ou órgãos técnicos. A possibilidade de recorrer aos magistrados caso as medidas sejam descumpridas garante um caráter de autoridade e seriedade à reforma estrutural que está sendo implementada, aumentando as chances de êxito da demanda e conferindo aos demandantes a possibilidade de reivindicarem a prestação prometida em caso de inércia proposital da parte ré.

Processos estruturais nem sempre criam um estado de coisas ideal, tampouco conseguirão transformar completamente realidades problemáticas. Eles são o ponto de partida para modificar um estado de coisas que viola gravemente direitos fundamentais e que não recebe a devida atenção das instituições responsáveis. A sua principal contribuição é fazer com que essas instituições saiam da inércia, apresentem uma forma de modificar a realidade e iniciem essa mudança de modo adequado. Sem critérios para avaliar o plano de ação e técnicas para monitorar o avanço da reforma estrutural, o processo estrutural pode se estender por muito tempo, mas sem produzir efeitos práticos relevantes. A experiência do STF pode contribuir de forma relevante para que os juízes brasileiros conduzam processos estruturais mais efetivos e que não sejam

³⁹ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3/2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

eternizados, evitando, desse modo, tanto a banalização de processos deste cariz quanto o desgaste político e institucional do Poder Judiciário.

Referências

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*. Joanesburgo, 2000. Disponível em: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.pdf>. Acesso em: 02 out. 2024.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 89-122, jan./jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Org.). *Novos horizontes do processo estrutural*. Londrina: Thoth, 2024. p. 35-68.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3/2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Homologação do Pena Justa. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Voto do Ministro Relator no julgamento de mérito. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2025c. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/02/635_-_Voto_MEF.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Nota técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (eDoc nº 1045). Brasília, 2024b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778349595&prcID=5816502#>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709*. Decisão monocrática (eDoc nº 2665). Brasília, 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709*. Primeiro Relatório de Monitoramento da CGU (eDoc nº 2922). Brasília, 2024c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781073072&prcID=5952986#>. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Nota técnica do GENI sobre a meta de redução da letalidade policial (eDoc nº 1000). Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2024d. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777361167&prcID=5816502#>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais e Complexos*. Brasília, 2025b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 684.612*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769557463&prcID=4237089#>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 790*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf><https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354873433&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/competencias-tecnicas-de-auditoria/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 02 out. 2024.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo estrutural e coisa julgada. *Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1, 2022.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. v. 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 02 out. 2024.

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

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Decidindo quando intervir: critérios para identificar ações estruturais prioritárias. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 661-688, 2024.

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

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

FELLOWS, Mark A.; HAYDOCK, Roger S. Federal Court Special Masters: a vital resource in the era of complex litigation. *William Mitchell Law Review*, v. 31, p. 1269-1298, 2004.

FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da segurança pública fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://apidspace.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e5c30b481e/content>. Acesso em: 16.01.2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *Litígios Estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Londrina: Thoth, 2024.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v.9, n.2, p. 210-238, 2021.

NAVARRO, Trícia. *Audiência de contextualização*: um novo formato de diálogo processual. JOTA, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/audiencia-de-contextualizacao-um-novo-formato-de-dialogo-processual>. Acesso em: 17 jan. 2025.

PODDAR, Mihika; NAHAR, Bhavya. “Continuing Mandamus” - A Judicial Innovation to Bridge the Right-Remedy Gap. *NUJS Law Review*, v. 10, p. 555-608, 2017.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating For Development Results*. Nova York: Organização Mundial das Nações Unidas, 2009. Disponível em: <https://www.undp.org/turkiye/publications/undp-handbook-planning-monitoring-and-evaluating-development-results>. Acesso em: 02 out. 2024.

ROUX, Theunis. *The Politics of Principle: the first South African Constitutional Court, 1995-2005*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 337-368, jan./jun. 2024.

TAMBWE, Giteya. *The impact of the engagement principle on the right to have access to adequate housing: from reasonableness to engagement*. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Pretoria, Pretoria, 2018.

VIÉGAS, Felipe. Processos estruturais e a proteção dos direitos fundamentais: uma análise comparativa nas Cortes Constitucionais americanas. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 8, n. 1, p. 273-289, dez. 2024.

VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1, p. 225-252, jan./jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: Juspodivm, 2020.

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