

REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL: DO ANTEPROJETO AO PROJETO DE LEI Nº 3/2025

**REGULATION OF THE STRUCTURAL PROCESS IN BRAZIL: FROM THE
PRELIMINARY DRAFT TO BILL NO. 3/2025**

Ciências Sociais Aplicadas • 25/08/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/787594148](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/787594148)

Wendell Ribeiro Quintino¹

RESUMO

O presente artigo analisa as propostas de regulamentação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, tomando como referência o Projeto de Lei nº 3/2025, em tramitação no Senado Federal, e os possíveis impactos dessa normatização sobre o sistema de justiça, notadamente diante de problemáticas como a legitimidade democrática da atuação judicial e a ausência de mecanismos efetivos de responsabilização do juiz na condição de gestor de políticas públicas. Por meio de revisão bibliográfica e documental, examina-se a origem do instituto nos Estados Unidos, sua aplicação em casos emblemáticos do Supremo Tribunal Federal e o conteúdo do projeto legislativo, concluindo-se pela necessidade de uma regulamentação que confira efetividade aos direitos fundamentais sem comprometer a separação dos Poderes.

Palavras-chave: Processo estrutural; Legitimidade; Juiz administrador; Projeto de Lei nº 3/2025.

ABSTRACT

This article analyzes the proposals for regulating structural litigation in the Brazilian legal system, with reference to Bill No. 3/2025, currently before the Federal Senate, and the possible impacts of such regulation on the justice system, particularly regarding the problems of democratic legitimacy of judicial action and the lack of effective accountability mechanisms for judges acting as administrators of public policy. Through a bibliographical and documentary review, the article examines the origin of the institute in the United States, its application in landmark cases before the Brazilian Supreme Federal Court, and the content of the pending bill, concluding that regulation is necessary to secure the effectiveness of fundamental rights without compromising the separation of powers.

Keywords: Structural process; Legitimacy; Administrator judge; Bill No. 3/2025.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Histórico

A ideia de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos a partir do julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, em 1954, que tratava da segregação racial nas escolas americanas. A Suprema Corte norte-americana reputou inconstitucional a admissão de estudantes com base em critérios raciais e determinou a matrícula de estudantes negros em escola pública até então destinada à educação de estudantes brancos, dando início a um processo de transformação do sistema público de ensino que se convencionou chamar de *structural reform*².

Segundo Owen Fiss, a partir dessa mudança de posicionamento, o processo estrutural foi progressivamente ampliado para atender a outras demandas:

A reforma estrutural surgiu como uma característica da litigância constitucional, sobretudo em resposta aos ditames de Brown vs. Board of Education e aos problemas relativos à segregação nas escolas, no início dos anos 60. Ao final dos anos 60 e início dos anos 70, seu âmbito foi ampliado para incluir a polícia, os presídios, os hospícios, as instituições para deficientes mentais, os órgãos responsáveis pelas ações penais, os alojamentos públicos e o emprego público. (FISS, 2004, p. 118).

A partir de então, o Poder Judiciário estadunidense passou a impor reformas estruturais a organizações burocráticas e a grandes corporações, com o objetivo de consolidar valores constitucionais omissos ou não implementados.

No Brasil, o processo estrutural já conta com diversos precedentes de aplicação. Um deles é a ADPF 635, conhecida como "ADPF das Favelas", que trata da letalidade policial nas operações da Polícia Militar do Rio de Janeiro e que ensejou amplo debate com representantes de movimentos sociais, entidades de direitos humanos e vítimas de violência estatal, culminando em medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, como a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais nas fardas e viaturas policiais e o aviso antecipado das operações às autoridades de saúde e educação.

Outro exemplo é o julgamento da Ação Popular nº 3.388/RR, relativa à Reserva Raposa Serra do Sol, em que o Supremo Tribunal Federal admitiu a demarcação de terras indígenas, mas impôs uma série de condicionantes para sua implementação, a serem observadas pela comunidade indígena e pelos órgãos públicos responsáveis.

A esses casos somam-se outros de igual relevância, como a ADPF 347, em que a Corte reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" do sistema penitenciário brasileiro; a ADPF 709, voltada à proteção das comunidades indígenas durante a pandemia da Covid-19; e a ADPF 743, referente à gestão ambiental da Amazônia e do Pantanal. Trata-se, portanto, de instrumento processual já sedimentado no sistema de justiça brasileiro, mas que, até 2025, ainda carecia de regulamentação legal que delimitasse os

contornos da atuação judicial, lacuna que o Projeto de Lei nº 3/2025 busca agora suprir, como se examinará adiante.

2. APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

2.1. Fundamentos, Legitimidade e o Papel do Juiz Administrador

Nas democracias jovens, como a brasileira, as cortes constitucionais têm assumido papel relevante na limitação da política majoritária, exercendo forte revisão judicial da legislação (*judicial review*).

A atuação do Estado na implementação dos valores constitucionais nem sempre acompanha os anseios sociais, seja pela mora deliberada dos agentes políticos, pela escassez de recursos, pela vontade política do grupo majoritário no poder, ou ainda por uma estrutura burocrática que reflete a realidade social de outro período. Com o Estado moderno, houve ampliação de sua atuação, que passou a assumir papel de participante ativo nas mais diversas áreas da vida social, oferecendo serviços e estruturando as condições de existência, o que caracteriza o chamado Estado intervencionista (FISS, 2004, p. 119).

No julgamento da Reserva Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388), o Supremo Tribunal Federal admitiu a demarcação de terras indígenas, mas impôs condicionantes cuja implementação ficou a cargo dos entes responsáveis dentro da estrutura administrativa do Estado, criando uma nova realidade³ para além do litígio originalmente posto no processo. A corte constitucional foi, nesse julgamento, além da solução do litígio entre as partes: ampliou o debate e determinou uma série de ações a serem cumpridas pelos

entes públicos e pelas comunidades indígenas, sob fiscalização última do Judiciário.

Nessas demandas estruturais, o Judiciário tem assumido o papel de agente implementador de políticas públicas, indo além de sua missão institucional tradicional, para ocupar o vazio de poder criado pela ampliação de atuação do Estado moderno e pela omissão dos poderes majoritários. Essa atuação desperta críticas quanto à legitimidade do Poder Judiciário para promover tal interferência, não apenas nas esferas dos poderes Executivo e Legislativo, mas também no funcionamento de grandes organizações privadas, devendo haver ponderação na aplicação desse instrumento processual.

Para Fábio Lima Quintas, na efetivação de direitos sociais o juiz deve pautar-se de maneira a conferir efetividade às normas constitucionais, sem que isso implique violação do equilíbrio entre os Poderes. Segundo o autor, apoiado nas lições de Jeff King:

Em síntese, sugere-se que os juízes, na efetivação dos direitos sociais, adotem uma postura de autocontenção estruturada em quatro princípios para a tomada de decisão: legitimidade democrática, policentrismo, expertise e flexibilidade. [...] O grau de intervenção deve ser restringido pelo reconhecimento da complexidade do problema, da expertise dos administradores — podendo o Poder Judiciário ajudar na ponderação entre conhecimento técnico e participação democrática (accountability) — e da necessidade de observância da flexibilidade, auxiliando o Judiciário na quebra da inércia burocrática e política. (KING, 2012, p. 8-10 apud QUINTAS, 2016, p. 44-45).

Os questionamentos a essa posição mais ativista, quando examinados de forma reflexiva, encontram argumentos relevantes, por não ser função jurisdicional típica a implementação de políticas públicas ou a promoção de avanços democráticos por iniciativa própria do julgador. O Poder Judiciário não possui o caráter representativo dos demais Poderes constitucionais, Executivo e Legislativo, cujas decisões resultam, em regra, do tensionamento de posições antagônicas no âmbito legislativo, ou de questões técnicas vinculadas a um plano de governo no âmbito executivo, estando o agente administrador sujeito à responsabilização por seus atos. Nesse sentido, adverte Quintas que "o juiz não está submetido ao regime de responsabilidade política de um agente público, tampouco ao regime de responsabilidade pessoal de um agente privado" (QUINTAS, 2016, p. 42).

Tal como vem sendo aplicado no ordenamento jurídico brasileiro, o processo estrutural evidencia esse déficit de responsabilização do julgador na gestão e implementação da decisão estrutural, em contraponto com o administrador público, cujos atos estão submetidos à fiscalização de órgãos de controle, podendo inclusive responder pessoalmente por eles.

Owen Fiss, por outro lado, sustenta que as cortes não devem ser consideradas isoladamente, mas como fontes coordenadas do poder estatal, integrantes de um sistema político mais amplo, legitimado, em última análise, pelo voto popular no regime democrático (FISS, 2004, p. 114).

No processo estrutural, essas demandas têm sido caracterizadas por uma atuação dialógica do Judiciário: a implementação da decisão, que parte de comandos judiciais, se materializa pela atuação do ente administrativamente responsável, o que tende a atenuar, sem afastar por completo, a problemática da responsabilização do julgador, já que a direção e a gestão das medidas partem, ainda assim, da corte.

Há, no processo estrutural, uma ampliação subjetiva que transcende a posição individualista da disputa entre autor e réu, com o juiz atuando como árbitro passivo. Passa-se a contar com a participação de diversas organizações, entes públicos, grupos e associações temáticas, mediante a intervenção de *amici curiae*. Como bem sintetiza Owen Fiss, "o que encontramos em um processo judicial estrutural é um conjunto de perspectivas e interesses concorrentes, organizados em torno de uma série de questões e um único órgão de decisão: o juiz" (FISS, 2004, p. 109).

Essa ampliação subjetiva e a natureza dialógica do processo estrutural dialogam diretamente com a advertência de Margo Schlanger sobre os riscos do que a autora denomina síndrome do "juiz-herói": a percepção simplificada de que a reforma institucional decorre da vontade unilateral de um único magistrado obscurece o caráter coletivo, negociado e multipolar que efetivamente caracteriza esses litígios⁴. Reconhecer esse caráter coletivo não elimina, contudo, a necessidade de parâmetros de contenção da atuação judicial, o que, no contexto brasileiro, Daniel Sarmento também destaca ao propor que o ativismo judicial estrutural do Supremo Tribunal Federal seja balizado por critérios de subsidiariedade, transparência e prestação de contas, sob pena de a Corte assumir funções de administração permanente incompatíveis com sua vocação institucional (SARMENTO, 2020, p. 28-31).

2.2. Processo Coletivo e Litígio Estrutural: Conceitos

O relator da Comissão de Juristas do Senado responsável pela elaboração do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural, Desembargador Edilson Vitorelli, define o instituto como "processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (VITORELLI, 2018, p. 333-369). Convém, portanto, distinguir os conceitos de processo coletivo e de litígio estrutural para melhor compreensão do tema.

O processo coletivo constitui resposta necessária às relações jurídicas massificadas da sociedade moderna, diante da inevitabilidade de litígios que atingem grupos inteiros de pessoas sem direcionamento específico a qualquer indivíduo em particular.

No ordenamento brasileiro, os litígios coletivos são processados majoritariamente com base no microssistema processual coletivo, do qual se destacam a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor (arts. 81 a 104), havendo também previsão em leis específicas, como a Lei do Mandado de Segurança, a Lei da Ação Popular e a Lei de Improbidade Administrativa.

Uma das principais características do processo coletivo é a legitimação extraordinária: um sujeito que não é titular do direito material, ou não o é integralmente, é legitimado pelo ordenamento a ajuizar a ação, cuja decisão produzirá efeitos sobre toda a coletividade representada. Segundo Vitorelli:

O processo coletivo é a técnica que o ordenamento jurídico coloca à disposição da sociedade para obter tutela dos direitos materiais violados no contexto de litígios coletivos. Esse processo se desenvolve por intermédio da atividade de um representante, que figura como parte, mas litiga em nome dos verdadeiros titulares do direito. [...] Da indisponibilidade de um sistema processual coletivo não se pode extrair a inexistência de litígios coletivos, que são inerentes à organização social moderna. Eles serão resolvidos por outras vias, jurisdicionais ou não. (VITORELLI, 2019, p. 41-43).

Já os litígios estruturais, segundo Vitorelli, decorrem "do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo", de modo que a mera remoção pontual da violação tende a apresentar solução apenas

aparente, sujeita a repetição futura (VITORELLI, 2018, p. 6). Esses litígios são complexos⁵, irradiam efeitos sobre diversos subgrupos sociais de modos distintos e exigem a reestruturação do funcionamento da instituição envolvida, o que pode ocorrer por meio do processo estrutural.

2.3. Fases do Processo Estrutural: Elaboração, Negociação e Execução

As negociações e os planos de ação estruturados com cronogramas têm se mostrado satisfatórios na resolução de demandas estruturais, corrigindo e reestruturando instituições de modo a evitar futuras violações de direitos, no que se convencionou chamar de "olhar para o futuro"⁶. A lógica do processo estrutural observada em sua aplicação prática, ainda que sem regulamentação própria até 2025 é a solução do litígio não por imposição unilateral do juiz, mas por construção compartilhada de soluções e propostas junto às partes, o que interfere nos instrumentos e na atividade probatória⁷, em razão de sua natureza dialógica, tornando a solução mais legítima e aceitável pelos envolvidos.

Um ponto de destaque no processo estrutural é a implementação ou a adequação de políticas públicas, hipótese em que devem ser observadas as capacidades institucionais e orçamentárias e o interesse público, quando se tratar de ente estatal. A utilização do processo estrutural para a promoção de avanços democráticos por iniciativa do próprio Judiciário, como defendido por alguns de seus integrantes, extrapolaria os limites de atuação política da função jurisdicional, sobretudo da Suprema Corte, comprometendo a legitimidade das medidas fixadas. Segundo Sérgio Cruz Arenhart, "é preciso um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender

a necessidade de revisão da ideia da separação dos Poderes, percebendo que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público" (ARENHART, 2013, p. 146).

Na gestão do então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luís Roberto Barroso, foi criado o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), integrante da Assessoria de Apoio à Jurisdição, com a finalidade de apoiar os gabinetes dos ministros na identificação e no processamento de ações estruturais e complexas de significativa repercussão econômica e social, mediante elaboração de pareceres, emissão de notas técnicas, participação em reuniões, composição de Salas de Monitoramento e avaliação da efetividade das medidas adotadas. Desde sua criação, o Núcleo já prestou apoio a cerca de 33 decisões estruturais, monitora aproximadamente 12 ações e já participou de mais de 57 audiências e reuniões técnicas⁸.

Entre os casos sob monitoramento do Núcleo está a ADPF 743, que trata da declaração de inconstitucionalidade do estado de coisas relacionado à gestão ambiental da Amazônia e do Pantanal, questão complexa, com diversas ramificações e ações correlatas, exigindo do julgador profundo conhecimento da matéria. Outro caso é a ADPF 709, relativa às omissões da União na proteção das comunidades indígenas durante a pandemia da Covid-19, em que o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, determinou a criação de sala de situação para gestão das ações de combate à pandemia entre povos em isolamento, além da elaboração e do monitoramento de um Plano de Enfrentamento da Covid-19, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e de representantes das

comunidades indígenas, com apoio técnico de entidades governamentais.

Para Vitorelli, o processo estrutural apresenta desafios sucessivos: (i) a apreensão das características do litígio em toda a sua complexidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos; (ii) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição; (iii) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; (iv) a avaliação dos resultados da implementação; (v) a reelaboração do plano a partir dos resultados avaliados; e (vi) a implementação do plano revisto, reiniciando o ciclo até a efetiva correção da violação (VITORELLI, 2018, p. 350-355).

Superada a fase de discussão e construção da solução por meio de planos de ação estruturados, chega-se à fase de execução⁹, momento de maior complexidade do processo estrutural. É comum, nos processos estruturais em curso perante a Suprema Corte, a determinação de ações em cooperação com diversos órgãos e entidades governamentais, com a participação dos agentes envolvidos, direcionadas à reestruturação das organizações burocráticas levadas a juízo. A fase executiva é, assim, propulsionada por ordens judiciais que impõem obrigações de fazer aos responsáveis pela implementação das medidas, cujo cumprimento pode seguir rumos diversos, muitas vezes sem comando legislativo predeterminado.

Sendo numerosos os participantes do processo estrutural, também serão numerosos, na fase executiva, os destinatários da decisão, que podem ser correlatos e até mesmo não ter participado efetivamente do processo, mas ainda assim serem alcançados por seus efeitos,

contando-se, por vezes, com a colaboração de outros entes governamentais.

Não se confunde o processo estrutural com o processo estratégico¹⁰, cujo objetivo principal é a fixação de novo entendimento jurídico sobre determinado assunto, apresentando-se como exemplo o próprio caso *Brown v. Board of Education*, em que houve ampla preparação estratégica das teses a serem apresentadas e até mesmo na escolha do autor a ser representado na ação. Por essa razão, segundo Vitorelli, "é recorrente e importante que a execução estrutural seja dividida em fases, de modo a viabilizar o gradual cumprimento das determinações judiciais e a avaliação de seus efeitos, não apenas da perspectiva do juiz e das partes, mas dos demais sujeitos impactados" (VITORELLI, 2018, p. 360).

Decisões que apenas determinam que uma instituição se adeque a comandos judiciais, fixando prazo para cumprimento, também podem ser consideradas decisões estruturais, ainda que não divididas em fases de implementação nem discutidas previamente com as partes por meio de um plano de ação estruturado. São, portanto, os objetivos da ação que caracterizam o processo estrutural, e não necessariamente a metodologia empregada, razão pela qual o aprofundamento do estudo do tema, com a regulamentação proposta pelo Parlamento, tende a proporcionar melhor aplicação do instituto, com regras claras para orientar a implementação das medidas e fixar os marcos de atuação do Judiciário.

3. A REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: DO ANTEPROJETO AO PROJETO DE LEI Nº 3/2025

O então presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, instituiu, por meio do Ato nº 3/2024, Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil¹¹, com prazo de 180 dias e sob a relatoria do Desembargador Federal Edilson Vitorelli. Em reunião de 19 de junho de 2024, o relator apresentou plano de trabalho orientado pelas seguintes diretrizes: (i) elaboração de texto curto; (ii) operação conjunta com o Código de Processo Civil e com o regramento próprio do processo coletivo (Lei nº 7.347/1985 e Lei nº 8.078/1990); e (iii) aproveitamento de dispositivos específicos dos Projetos de Lei nº 5.139/2009, 8.058/2014 e 1.641/2021, relacionados ao processo estrutural, concebido primordialmente como ação civil pública, mas também aplicável a ADPFs de caráter estrutural.

O anteprojeto foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Juristas em 30 de outubro de 2024 e entregue à Presidência do Senado em dezembro daquele ano. Em 31 de janeiro de 2025, véspera de deixar a Presidência da Casa, o Senador Rodrigo Pacheco protocolou o Projeto de Lei nº 3/2025, convertendo o texto da Comissão em proposição legislativa formal (BRASIL, 2025).

O PL 3/2025 disciplina as "ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais", conceituados, no art. 1º, § 1º, como aqueles "que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo" (BRASIL, 2025, art. 1º, § 1º). Entre as normas fundamentais do processo estrutural previstas no projeto estão a prevenção e a resolução consensual e integral dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente; a consideração dos impactos orçamentários e financeiros das medidas estruturais; o diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados; a participação dos grupos impactados; e a ênfase em medidas

prospectivas, mediante planos de atuação estrutural com objeto, metas, indicadores e cronogramas bem definidos.

O texto prevê uma fase de certificação, na qual o juízo profere decisão que reconhece formalmente a natureza estrutural do problema (arts. 5º e 6º), autorizando a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise da controvérsia, inclusive na condição de *amici curiae*, sempre que o caráter do litígio não permitir solução consensual (art. 5º, III, e art. 6º, § 2º). Superada essa etapa, constrói-se, de forma colaborativa, com a participação de órgãos públicos, sindicatos, empresas e especialistas, um Plano de Atuação Estrutural (art. 9º), que deverá ser periodicamente monitorado e revisado até a superação da violação identificada.

A proposta não tramitou sem resistência. Parlamentares de oposição mobilizaram-se contra o PL 3/2025 desde seu protocolo, sustentando que a matéria ampliaria a interferência do Judiciário na formulação de políticas públicas¹², em linha com as mesmas preocupações de legitimidade e de responsabilização já discutidas na doutrina examinada neste artigo. O debate legislativo em curso confirma, portanto, que a tensão entre efetividade dos direitos fundamentais e respeito à separação dos Poderes não se resolve automaticamente pela simples existência de uma lei, mas depende do desenho institucional concreto adotado pelo legislador e da fiscalização de sua aplicação pelos próprios tribunais.

Nesse sentido, é possível observar que o desenho do PL 3/2025, ao estruturar fases de certificação, exigir planos de ação negociados e prever participação plural de interessados, responde, ao menos parcialmente, às críticas de Schlanger sobre o protagonismo excessivo do juiz individual e incorpora elementos próximos aos

critérios de autocontenção estruturada propostos por King e sistematizados por Quintas (legitimidade democrática, policentrismo, expertise e flexibilidade). Permanece em aberto, contudo, a questão da responsabilização do julgador na fase de gestão da execução, ponto que a proposta legislativa, tal como protocolada, não enfrenta de modo direto.

4. CONCLUSÃO

A regulamentação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro é de inegável importância diante das grandes demandas sociais que reclamam a efetivação de direitos e garantias constitucionais reiteradamente descumpridos pelo Estado e por grandes organizações privadas. O instituto consolidou-se, ao longo da última década, como relevante ferramenta de promoção de políticas públicas não implementadas ou deficientes, mediante a reestruturação de instituições públicas ou privadas, tal como evidenciam os casos da ADPF das Favelas, da Reserva Raposa Serra do Sol, do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário e da proteção de comunidades indígenas durante a pandemia.

Ao mesmo tempo, a análise da doutrina especializada de Owen Fiss a Sérgio Cruz Arenhart, passando por Edilson Vitorelli, Fábio Lima Quintas, Margo Schlanger e Daniel Sarmento, revela que a legitimidade da atuação judicial nesses processos não pode ser presumida: ela depende de desenho institucional que assegure diálogo autêntico com os grupos afetados, contenção do protagonismo individual do julgador e parâmetros claros de responsabilização. O risco da chamada síndrome do "juiz-herói", identificado por Schlanger já no final dos anos 1990, permanece atual no debate brasileiro, assim como a advertência de Sarmento

de que o ativismo judicial estrutural deve observar critérios de subsidiariedade e prestação de contas para não se converter em administração judicial permanente.

Nesse cenário, o Projeto de Lei nº 3/2025 representa um avanço relevante, ao transformar em proposição legislativa formal o trabalho da Comissão de Juristas presidida por Augusto Aras e relatada por Edilson Vitorelli. A previsão de uma fase de certificação da natureza estrutural do litígio, de planos de atuação construídos de forma colaborativa e de mecanismos de participação de terceiros interessados aproxima o modelo brasileiro das melhores práticas identificadas na experiência comparada, mitigando, sem eliminar por completo, o déficit de legitimidade apontado pela doutrina.

Persiste, contudo, uma lacuna estrutural na própria proposta: a ausência de mecanismos expressos de responsabilização do juiz na fase de gestão da execução, em contraste com o regime de controle a que se sujeitam os agentes administrativos. Recomenda-se, para o aprimoramento do texto ainda em tramitação, a incorporação de critérios explícitos de autocontenção judicial, inspirados nos princípios de legitimidade democrática, policentrismo, expertise e flexibilidade sistematizados por Jeff King, bem como o fortalecimento de estruturas técnicas de apoio à decisão, a exemplo do Núcleo de Processos Estruturais Complexos do Supremo Tribunal Federal, e a previsão de instâncias periódicas de prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade civil.

Por fim, cabe registrar que a mobilização política em torno do PL 3/2025, com resistência de setores que veem na proposta risco de hipertrofia do Poder Judiciário, evidencia que o amadurecimento do processo estrutural brasileiro está em curso, não concluído. O

acompanhamento da tramitação legislativa, associado à produção acadêmica cada vez mais robusta sobre o tema, como demonstram as recentes edições de obras de referência de Arenhart, Osna e Jobim, e de Vitorelli, será determinante para que a regulamentação finalmente aprovada concilie a efetividade dos direitos fundamentais com a integridade do sistema constitucional de separação e controle dos Poderes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural. 3. ed. rev., ampl. e atual.** São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos.** Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 646-673, 2019.

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

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. 211-229, 2015.

BENTHAM, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation.** Oxford: Clarendon Press, 1907 [1789].

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 2025. Disciplina o processo estrutural.** Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/16699>

7. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Popular nº 3.388/RR (Raposa Serra do Sol)**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, julgamento em 19 mar. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF ("ADPF das Favelas").

CAPPELLETTI, Mauro. **La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità: contributo alla teoria della utilizzazione probatoria del sapere delle parti nel processo civile**. Milano: Giuffrè, 1962.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A "execução negociada" de políticas públicas em juízo**. Revista de Processo, São Paulo, v. 37, n. 212, p. 269-290, out. 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FISS, Owen. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 761-777.

FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Coordenação da tradução Carlos Alberto de Salles; tradução Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GAZETA DO POVO. **Oposição se mobiliza contra PL que dá mais poder ao Judiciário.** Curitiba, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/oposicao-se-mobiliza-contra-novo-projeto-de-pacheco-que-pode-dar-mais-poderes-ao-judiciario/>. Acesso em: 11 ago. 2026.

KING, Jeff A. **Judging social rights.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

QUINTAS, Fábio Lima. **Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais.** Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31. Acesso em: 1 nov. 2024.

QUINTAS, Fábio Lima. **Precisamos de uma lei do processo estrutural?** JOTA, 10 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/observatorio-constitucional/precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural>. Acesso em: 1 nov. 2024.

REMI. Revista Multidisciplinar Integrada. **Processos estruturais, separação de poderes e o PL 3/2025.** Belo Horizonte, v. 3, 2025.

ROOSEVELT, Theodore. **Mensagem ao Congresso dos Estados Unidos da América, 8 dez. 1908.** Congressional Record, 43 Cong. Rec., pt. 1, p. 21.

SARMENTO, Daniel. **Ativismo judicial estrutural e o Supremo Tribunal Federal.** Revista de Direito Público, Brasília, v. 19, n. 102, p. 9-42, mar./abr. 2020.

SCHLANGER, Margo. **Beyond the hero judge: institutional reform litigation as litigation.** Michigan Law Review, Ann Arbor, v. 97, n. 6, p. 1994-2036, 1999.

UNITED STATES OF AMERICA. **Supreme Court. Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483, 74 S. Ct. 686 (1954).

UNITED STATES OF AMERICA. **Supreme Court. Brown v. Board of Education of Topeka**, 349 U.S. 294, 75 S. Ct. 753 (1955).

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas.** Salvador: JusPodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** Revista de Processo, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. rev., ampl. e atual.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática.** 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review.** The Yale Law Journal, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, abr. 2006. Disponível em: www.yalelawjournal.org. Acesso em: 1 nov. 2024.

¹ Advogado. Mestrando em Direito Constitucional pelo IDP. E-mail:

[acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761.

³ Em situações de normalidade, a intervenção do Poder Judiciário se dá na dimensão do controle sobre a conduta dos agentes e de seus resultados — declarando a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de determinada conduta, anulando atos, determinando o ressarcimento ou aplicando o regime de responsabilidade adequado. No processo estrutural, o Judiciário vai além desse papel de controle pontual, assumindo funções de acompanhamento e gestão continuada do cumprimento da decisão (QUINTAS, 2024).

⁴ Sobre os riscos da chamada síndrome do "juiz-herói" nos litígios de reforma institucional — em que o protagonismo é indevidamente atribuído a um único magistrado, obscurecendo o caráter coletivo, negociado e institucional do processo — cf. SCHLANGER, 1999, p. 1994-1997.

⁵ Por litígio complexo não se entende, aqui, aquele que envolve tese jurídica intrincada ou muitas questões de fato, mas sim aquele que coloca em rota de colisão múltiplos interesses sociais legítimos. Vitorelli denomina essas situações de "litígios de difusão irradiada": casos em que a lesão atinge diversos grupos sociais que não compartilham a mesma perspectiva e cujas visões sobre o resultado desejável são divergentes ou antagônicas — como ocorre nos impactos sociais e ambientais decorrentes da instalação de uma usina hidrelétrica (VITORELLI, 2015 apud VITORELLI, 2018, p. 6-8).

⁶ O processo estrutural convoca o Judiciário a se inserir no processo decisório dos agentes políticos e econômicos, redirecionando estruturas já instituídas para o cumprimento de determinados objetivos — aspectos que, em situações de normalidade, seriam decididos exclusivamente no âmbito da política e da liberdade de gestão (QUINTAS, 2024).

⁷ Para Arenhart, a complexidade do litígio estrutural torna muitas vezes insuficientes as provas tradicionais, voltadas à demonstração de fatos pontuais ocorridos no passado, exigindo-se análises probabilísticas orientadas para o futuro (ARENHART, 2019, p. 663).

⁸ Os números variam conforme a data de apuração, na medida em que o Núcleo atualiza periodicamente seus indicadores; os dados aqui referidos foram consolidados por estudos publicados em 2025 (cf. REMI, 2025) e são próximos aos informados pelo próprio STF em divulgações institucionais sobre o NUPEC.

⁹ A fase de implementação costuma ser a mais complexa do processo estrutural, pois o direito processual não foi originalmente concebido para projetar o funcionamento de uma organização complexa, cuja alteração de partes gera reorganização do todo com resultados frequentemente imprevisíveis — daí a preferência pela execução negociada, com participação e colaboração do réu (COSTA, 2012 apud VITORELLI, 2018, p. 333-369).

¹⁰ O processo estratégico, diversamente do estrutural, tem por finalidade primordial a formação de um novo entendimento jurídico (precedente) sobre determinado tema, sendo as partes instrumentais a esse objetivo — não se restringindo, tampouco, ao direito público. O próprio caso *Brown vs. Board of Education*, referido

na introdução deste artigo, é também exemplo clássico de litigância estratégica.

¹¹ Comissão instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2024 (Diário do Senado Federal de 12/4/2024), composta pelo Subprocurador-Geral da República Augusto Aras (Presidente), pelo Ministro Ribeiro Dantas, do STJ (Vice-Presidente), e pelo Desembargador Federal Edilson Vitorelli, do TRF6 (Relator), com prazo de 180 dias para apresentar anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. Os trabalhos podem ser acompanhados em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2664>. Acesso em: 11 ago. 2026.

¹² Parlamentares de oposição, entre os quais o Senador Rogério Marinho (PL-RN), mobilizaram-se contra o PL 3/2025 logo após seu protocolo, sustentando que a proposta ampliaria indevidamente a influência do Poder Judiciário sobre a formulação de políticas públicas e ameaçaria o equilíbrio entre os Poderes (GAZETA DO POVO, 2025).