

PROCESSOS ESTRUTURAIS: SAIBA COMO O STF ENFRENTA VIOLAÇÕES COMPLEXAS E DURADOURAS DE DIREITOS

Além da decisão judicial, técnica prevê a reestruturação de políticas públicas pelo Estado e uma fase de monitoramento e cumprimento dos planos para superação de falhas sistêmicas

07/01/2026



Foto: Gustavo Moreno/STF

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se voltado, com frequência crescente, para os chamados processos estruturais. Nesses casos, a atuação do Judiciário se direciona à resolução de problemas complexos e persistentes que envolvem falhas sistêmicas na implementação de políticas públicas e na garantia de direitos fundamentais. Entre os exemplos estão o colapso do sistema prisional, a proteção de povos indígenas, o combate ao desmatamento e a redução da letalidade policial.

Diferentemente dos casos tradicionais, em que uma decisão judicial encerra o conflito, esses processos têm uma fase de acompanhamento, diálogo institucional e cumprimento das medidas determinadas e dos planos para superação das falhas, sob pena de a decisão permanecer apenas no papel. Não basta, por exemplo, declarar a inconstitucionalidade de uma conduta estatal. É necessário reorganizar políticas públicas inteiras para enfrentar a questão.

A experiência do STF em ações estruturais

O primeiro caso reconhecido como estrutural no Supremo foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (**ADPF 347**), ajuizada em 2015, na qual se discutiu a situação do sistema prisional brasileiro. No julgamento, o Tribunal reconheceu a situação de violação massiva de direitos (conhecida como “estado de coisas inconstitucional”) e, em 2024, homologou o Plano Pena Justa, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com medidas para enfrentar problemas históricos como superlotação, falta de acesso à saúde e de segurança, condições degradantes e desrespeito à dignidade humana.

A partir de 2020, o número de ações estruturais no STF cresceu de forma significativa. Entre os exemplos em tramitação estão processos sobre a proteção da saúde indígena (**ADPF 709**), o combate aos impactos da pandemia da covid-19 em comunidades quilombolas (**ADPF 742**), a situação das pessoas em situação de rua (**ADPF 976**), a proteção de povos indígenas isolados (**ADPF 991**) e a prevenção e repressão à violência doméstica contra a mulher (**ADPF 1242**).

Na área ambiental, o Tribunal analisa ações que tratam de falhas estruturais na política de proteção da Amazônia Legal (**ADPF 760**) e da omissão do poder público no combate a incêndios florestais, como nas ADPFs **743**, **746** e **857**.

Em segurança pública, além do sistema prisional, um caso emblemático é a **ADPF 635**, que ficou conhecida como “ADPF das favelas”, que trata da letalidade das operações policiais no Rio de Janeiro. O julgamento resultou em determinações ao Estado do Rio, como a fixação de diretrizes para realização de operações policiais, elaboração de um plano para a retomada de territórios controlados por organizações criminosas e acompanhamento das medidas por um grupo de trabalho coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Há também processos estruturais voltados à governança institucional, como a **ADPF 854**, que trata da transparência e da rastreabilidade das emendas parlamentares.

Como é o andamento de um processo estrutural

Na prática do STF, os processos estruturais costumam seguir três grandes etapas. A primeira consiste na decisão em si, ou seja, no diagnóstico judicial de uma situação incompatível com a Constituição, muitas vezes descrita como um “estado de coisas inconstitucional”. Em seguida, o Tribunal determina a elaboração de um plano de ação pelos órgãos responsáveis, com prazos, metas e medidas concretas para

enfrentar o problema. Por fim, na fase de monitoramento, o Supremo acompanha a execução do plano aprovado, ajusta rotas e cobra resultados.

Esse modelo reflete a compreensão de que, em casos complexos, a simples imposição de ordens judiciais genéricas não resolve o problema. Por isso, o Tribunal passa a atuar como garantidor da efetividade dos direitos fundamentais, sem substituir o gestor público, mas com a exigência de que Executivo e Legislativo cumpram seus deveres constitucionais.

A fase de acompanhamento costuma gerar questionamentos e, muitas vezes, desinformação. Não raro, o STF é acusado de invadir competências dos outros Poderes. No entanto, o monitoramento não representa a criação de políticas públicas pelo Judiciário, mas o controle de constitucionalidade de políticas já existentes ou que deveriam existir e não funcionam adequadamente.

O acompanhamento serve para verificar se as medidas apresentadas são suficientes, se os prazos são cumpridos e se os resultados, de fato, protegem os direitos violados. Trata-se de um modelo baseado no diálogo institucional, que envolve órgãos do Executivo e do Legislativo, entidades da sociedade civil, órgãos de controle e, em alguns casos, instituições como o CNJ, o CNMP e a Controladoria-Geral da União (CGU).

Fenômeno global

A atuação do STF em processos estruturais não é uma exceção no cenário internacional. Cortes constitucionais de diversos países utilizam técnicas semelhantes para enfrentar violações persistentes de direitos.

Na Colômbia, a Corte Constitucional é referência mundial no tema. No caso do deslocamento forçado interno, iniciado com a *Sentencia T-025/2004*, o Tribunal declarou um estado de coisas inconstitucional e passou a acompanhar, por mais de duas décadas, a execução de políticas públicas voltadas a milhões de pessoas afetadas por conflitos armados, por meio de decisões sucessivas, audiências públicas e indicadores de cumprimento.

Na África do Sul, a Corte Constitucional determinou, no caso *Treatment Action Campaign*, a ampliação do acesso a medicamentos antirretrovirais, diante da omissão estatal no enfrentamento da epidemia de HIV/Aids. Na Índia, a Suprema Corte utiliza o instrumento da *Public Interest Litigation* para tratar, de forma contínua, de temas ambientais e de saúde pública, com ordens contínuas e comissões técnicas.

Nos Estados Unidos, a origem histórica das chamadas *Structural Injunctions* remonta ao caso Brown II, que tratou da implementação da dessegregação

racial nas escolas. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal adotou uma técnica estrutural sofisticada ao julgar a constitucionalidade da Lei do Clima, em 2021, impondo deveres legislativos futuros para proteger direitos fundamentais das gerações seguintes, sem substituir o Parlamento, mas com a exigência de atuação mais consistente do Estado.

Efetividade dos direitos e separação de Poderes

Em todos esses exemplos, a lógica é a mesma: quando violações graves e prolongadas persistem, o Judiciário Constitucional não cria políticas públicas, mas exige que elas existam e funcionem de forma compatível com a Constituição. O diálogo entre os Poderes, longe de enfraquecer a separação institucional, busca fortalecê-la, ao garantir que cada órgão cumpra seu papel dentro dos limites constitucionais.

No caso brasileiro, a consolidação dos processos estruturais no STF reflete a compreensão de que proteger direitos fundamentais, em contextos complexos, exige mais do que decisões pontuais. Exige acompanhamento, transparência, cooperação institucional e compromisso com resultados concretos para a sociedade.

(Jorge Macedo/AD//CF)