

Processos estruturais no sistema eleitoral brasileiro: fundamentos teóricos e aplicação prática

Jorge José Lawand ¹

RESUMO

O presente estudo analisa os fundamentos teóricos e as possibilidades de aplicação prática da tutela jurisdicional estrutural no ordenamento brasileiro, com especial atenção às interfaces com o sistema eleitoral. A investigação examina criticamente os pressupostos processuais específicos dos litígios estruturais, as técnicas processuais diferenciadas necessárias à sua condução adequada e os limites constitucionais para a intervenção judicial em políticas públicas. Propõe-se protocolo de intervenção estrutural adaptado às especificidades do sistema eleitoral brasileiro, demonstrando como a aplicação de técnicas processuais estruturais pode contribuir para a superação de problemas sistêmicos que comprometem o exercício de direitos fundamentais. O estudo desenvolve contribuições à dogmática processual brasileira e apresenta sugestões legislativas para o aperfeiçoamento do sistema.

Palavras-chave: processos estruturais; direito processual civil; sistema eleitoral; políticas públicas; tutela jurisdicional.

ABSTRACT

This study analyzes the theoretical foundations and practical application possibilities of structural judicial protection in the Brazilian legal system, with special attention to interfaces with the electoral system. The investigation critically examines the specific procedural requirements of structural litigation, the differentiated procedural techniques necessary for their adequate conduct, and the constitutional limits for judicial intervention in public policies. A structural intervention protocol adapted to the specificities of the Brazilian electoral system is proposed, demonstrating how the application of structural procedural techniques can contribute to overcoming systemic problems that compromise the exercise of fundamental rights. The study develops

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2005 . Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2002 . Especialista em Direito Eleitoral, Direito Digital e Novas Tecnologias. Áreas de pesquisa: Proteção de dados (LGPD), Transformação digital do sistema judicial , Implicações ético-jurídicas das novas tecnologias, Processos estruturais e tutela jurisdicional diferenciada. Membro efetivo da International Technology Law Association. Membro da Information Security Systems Association (ISSA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2928094699991788>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6931-1638>

contributions to Brazilian procedural doctrine and presents legislative suggestions for system improvement.

Keywords: structural proceedings; civil procedural law; electoral system; public policies; judicial protection.

Introdução

A crescente complexidade dos conflitos submetidos à apreciação do Poder Judiciário no século XXI tem revelado, de forma cada vez mais evidente, a insuficiência dos instrumentos processuais tradicionais para lidar adequadamente com litígios que transcendem a lógica bilateral clássica do processo civil. O modelo processual brasileiro, historicamente construído sob o paradigma da resolução de conflitos intersubjetivos de natureza predominantemente patrimonial, encontra-se estruturalmente despreparado para enfrentar demandas que envolvem múltiplos centros de interesse, impactos prospectivos de largo espectro e necessidade de reorganização de instituições ou políticas públicas (Vitorelli, 2022, p. 45-67).

Essa inadequação procedimental manifesta-se com particular intensidade quando o Judiciário é instado a intervir em situações de violação sistêmica de direitos fundamentais, nas quais a mera declaração do direito ou a condenação em obrigação específica mostram-se insuficientes para a efetiva tutela dos bens jurídicos ameaçados.

Questões como a reorganização do sistema prisional brasileiro, a implementação de políticas públicas de saúde, a reestruturação de sistemas educacionais deficitários ou, como pretendemos demonstrar, a correção de assimetrias estruturais no sistema eleitoral demandam abordagem processual diferenciada, capaz de acomodar a multiplicidade de interesses envolvidos e a necessidade de soluções prospectivas e dialogadas (Arenhart, 2015, p. 211-229).

O desenvolvimento da teoria dos processos estruturais surge, neste contexto, como resposta dogmática à necessidade de instrumentalização adequada do Poder Judiciário para o enfrentamento de litígios de alta complexidade. Originária da experiência norte-americana com os *structural injunctions*, particularmente após o paradigmático caso *Brown v. Board of Education* (1954), a tutela jurisdicional estrutural caracteriza-se pela flexibilização

procedimental, pela participação ampliada de interessados, pelo emprego de *expertise* multidisciplinar e pelo monitoramento judicial continuado da implementação das medidas determinadas (Fiss, 1978, p. 7-28).

No ordenamento jurídico brasileiro, a adoção de técnicas processuais estruturais encontra fundamento normativo no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015, que confere ao juiz poderes atípicos para determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”.

Essa Cláusula geral de efetivação, interpretada sistematicamente com os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) e da eficiência processual (art. 37, *caput*, CF), oferece base normativa sólida para a construção de uma dogmática processual estrutural adaptada às peculiaridades do sistema jurídico nacional (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 45-81).

A presente investigação propõe-se a examinar criticamente os fundamentos teóricos e as possibilidades de aplicação prática da tutela jurisdicional estrutural no ordenamento brasileiro, com especial atenção às interfaces com o sistema eleitoral.

A escolha deste recorte temático justifica-se pela constatação empírica de que o sistema eleitoral brasileiro apresenta disfunções estruturais significativas – notadamente disparidades regionais no acesso à Justiça Eleitoral e deficiências sistêmicas no processamento de prestações de contas partidárias – que demandam intervenções jurisdicionais de natureza reorganizativa, não adequadamente endereçadas pelos mecanismos processuais tradicionais. Dados do Tribunal Superior Eleitoral revelam que 40% das zonas eleitorais do país operam com *déficit* estrutural significativo, comprometendo o pleno exercício dos direitos políticos (Brasil, 2024, p. 87-94).

A hipótese de trabalho sustenta que a aplicação de técnicas processuais estruturais a litígios envolvendo o sistema eleitoral não apenas é juridicamente viável no atual quadro normativo brasileiro, como também necessária para a efetiva garantia dos direitos políticos fundamentais em sua dimensão coletiva.

Para demonstrar essa proposição, desenvolve-se uma análise que articula os fundamentos teórico-processuais dos litígios estruturais com estudo empírico das disfunções identificadas no sistema

eleitoral, propondo, ao final, um protocolo de intervenção estrutural adaptado às especificidades dessa seara do direito público.

A metodologia empregada combina análise teórico-conceitual da doutrina processualista contemporânea com exame de casos paradigmáticos da jurisprudência brasileira e comparada, adotando perspectiva interdisciplinar que integra conhecimentos do direito processual civil, do direito constitucional e do direito eleitoral.

Esta abordagem multifacetada justifica-se pela própria natureza dos processos estruturais, que demandam compreensão sistêmica dos problemas institucionais subjacentes aos litígios e capacidade de articulação entre diferentes ramos do conhecimento jurídico (Jobim, 2013, p. 31-45).

A relevância da investigação transcende o interesse acadêmico, projetando-se sobre a prática jurisdicional contemporânea. O Supremo Tribunal Federal tem sido crescentemente confrontado com demandas de natureza estrutural, como evidenciado no julgamento da ADPF 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro.

A sistematização dos elementos teóricos e práticos necessários à condução adequada desses litígios complexos constitui, portanto, contribuição relevante para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no país (BRASIL, 2015).

Fundamentos teórico processuais dos litígios estruturais — Caracterização dogmática dos processos estruturais

A compreensão adequada dos processos estruturais exige, preliminarmente, o estabelecimento de distinção conceitual clara entre litígios de estrutura bipolar e litígios de estrutura policêntrica. Enquanto os primeiros caracterizam-se pela contraposição direta entre dois centros de interesse bem definidos, com pretensões antagônicas e reciprocamente excludentes, os segundos envolvem múltiplos polos de interesse, frequentemente não alinhados, com pretensões que se entrelaçam em complexa teia de relações jurídicas interdependentes (Fuller, 1978, p. 353-409).

Essa distinção, desenvolvida pioneiramente por Lon Fuller e posteriormente refinada por Abram Chayes, revela-se fundamental para a compreensão das limitações do modelo processual tradicional quando aplicado a conflitos de natureza estrutural.

O processo civil clássico, moldado sob a premissa do conflito bilateral, opera mediante lógica adversarial que pressupõe a existência de partes claramente identificadas, com interesses contrapostos e bem delimitados. Esta arquitetura processual mostra-se inadequada quando o conflito envolve, por exemplo, a reorganização de todo um sistema de prestação de serviços públicos, afetando multiplicidade de atores com interesses diversos e nem sempre convergentes (Chayes, 1976, p. 1281-1316).

Edilson Vitorelli, em contribuição fundamental para a teoria processual brasileira, propõe tipologia tripartite dos litígios transindividuais, distinguindo entre litígios de difusão global, local e irradiada. Os processos estruturais corresponderiam, nesta classificação, aos litígios de difusão irradiada, caracterizados pela existência de múltiplos centros de interesse, com diferentes graus de afetação pela violação do direito e perspectivas diversas quanto às soluções possíveis. Essa categorização oferece instrumental analítico valioso para identificação dos casos que demandam abordagem processual estrutural (Vitorelli, 2018, p. 333-369).

A caracterização dos processos estruturais no ordenamento brasileiro encontra fundamento normativo expresso no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015, dispositivo que inaugura nova fase na teoria dos poderes jurisdicionais ao estabelecer cláusula geral de efetivação atípica.

A norma, ao conferir ao magistrado a prerrogativa de determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”, rompe com a taxatividade dos meios executivos que caracterizava o sistema processual anterior, abrindo espaço normativo para a construção de soluções processuais criativas e adaptadas à complexidade dos litígios contemporâneos (Talamini, 2017, p. 45-67).

A interpretação sistemática desse dispositivo, conjugada com os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição e da duração razoável do processo, permite sustentar que o ordenamento brasileiro não apenas admite, mas exige a adoção de técnicas processuais diferenciadas quando a tutela jurisdicional tradicional se mostra insuficiente para a proteção efetiva dos direitos materiais em discussão.

Nesse sentido, a tutela estrutural não constitui mera faculdade do julgador, mas verdadeiro poder-dever quando identificada situação de violação sistêmica de direitos que demande intervenção reorganizativa (Osna, 2021, p. 423-448).

Pressupostos processuais específicos

A configuração de litígio estrutural impõe o reexame dos pressupostos processuais clássicos, notadamente no que concerne à legitimidade *ad causam* e à competência jurisdicional. A legitimidade extraordinária, tradicionalmente concebida como exceção ao princípio da coincidência entre a titularidade da relação jurídica material e a titularidade da ação, assume nos processos estruturais dimensão amplificada, admitindo-se a participação processual de múltiplos legitimados com diferentes graus de representatividade dos interesses envolvidos (Violin, 2013, p. 156-178).

A questão da representação adequada, desenvolvida no direito norte-americano como requisito essencial das *class actions*, ganha contornos peculiares nos processos estruturais brasileiros. Diferentemente do modelo estadunidense, no qual a *adequacy of representation* é aferida casuisticamente pelo juiz, o sistema brasileiro opera com legitimação *ope legis*, presumindo-se adequada a representação exercida pelos entes catalogados no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública.

Essa presunção, contudo, tem sido objeto de questionamento doutrinário, especialmente em litígios estruturais nos quais a complexidade dos interesses envolvidos pode demandar formas mais sofisticadas de representação (Grinover, 1979, p. 25-44).

A competência funcional em processos estruturais suscita questão de particular complexidade quando a reorganização pretendida transcende os limites territoriais de uma única jurisdição. O sistema de competências estabelecido pelo Código de Processo Civil, estruturado primordialmente para litígios bilaterais com limitação territorial definida, enfrenta dificuldades para acomodar demandas estruturais que envolvam, por exemplo, a reestruturação de sistemas ou políticas públicas de abrangência nacional ou regional.

A solução tem sido buscada através da aplicação analógica das regras de prevenção e conexão, combinadas com interpretação

extensiva da competência funcional dos tribunais superiores (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2017, p. 234-256).

A estabilização objetiva da demanda, princípio processual que veda a alteração do pedido e da causa de pedir após a citação (art. 329, CPC), também requer releitura no contexto dos processos estruturais. A natureza prospectiva e experimental das soluções estruturais frequentemente exige ajustes e adaptações ao longo da implementação, incompatíveis com a rigidez da estabilização tradicional.

Sérgio Cruz Arenhart propõe, neste sentido, a adoção de um modelo de “estabilização flexível”, que preserve o núcleo essencial da demanda mas permita adaptações necessárias à efetividade da tutela jurisdicional (Arenhart, 2013, p. 389-410).

Técnicas processuais diferenciadas — Flexibilização procedimental e participação democrática

A condução adequada de processos estruturais demanda o abandono da rigidez procedimental que caracteriza o processo civil tradicional, substituindo-a por um modelo flexível e adaptativo, capaz de responder às peculiaridades do caso concreto. O art. 190 do CPC, ao estabelecer cláusula geral de negociação processual, oferece importante ferramenta para essa flexibilização, permitindo que as partes e o juiz estabeleçam calendário processual e convenção sobre procedimentos específicos adequados à complexidade da causa (Cabral, 2018, p. 345-367).

A experiência brasileira com negócios processuais estruturais ainda é incipiente, mas casos paradigmáticos, como a ACP do Carvão demonstram o potencial deste instrumento. Naquele caso, firmou-se acordo processual estabelecendo fases distintas para diagnóstico, planejamento e implementação das medidas de recuperação ambiental, com participação de comitê técnico multidisciplinar e realização periódica de audiências públicas para acompanhamento pela comunidade afetada.

Esse modelo de “processo como projeto” representa significativa inovação em relação ao paradigma adversarial clássico.

As audiências públicas, previstas no art. 983, §1º, do CPC para o procedimento do incidente de resolução de demandas repetitivas, têm sido utilizadas analogicamente em processos estruturais

como mecanismo de democratização do contraditório e ampliação da base informacional da decisão. A realização destas audiências permite que grupos afetados pela decisão estrutural, ainda que não figurem formalmente como partes, apresentem suas perspectivas e contribuam para a construção de soluções mais legítimas e efetivas (Vitorelli, 2019, p. 456-478).

O instituto do *amicus curiae*, disciplinado pelo art. 138 do CPC, assume particular relevância nos processos estruturais, funcionando como canal de participação para entidades representativas dos diversos segmentos afetados pela reorganização pretendida. A admissão ampla de *amici curiae* em processos estruturais não apenas enriquece o debate processual com perspectivas técnicas especializadas, mas também contribui para a legitimação democrática da decisão judicial em matérias de alto impacto social (Bueno, 2012, p. 234-267).

A experiência do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 ilustra a importância destes mecanismos participativos. Nesse julgamento, realizaram-se audiências públicas com participação de representantes do sistema prisional, organizações de direitos humanos, acadêmicos e gestores públicos, o que permitiu ao Tribunal construir um diagnóstico abrangente das disfunções estruturais do sistema carcerário brasileiro.

A decisão final, embora não tenha implementado todas as medidas estruturais solicitadas, beneficiou-se significativamente do processo dialógico estabelecido (Campos, 2016, p. 189-215).

Regime especial da decisão estrutural

A sentença estrutural distingue-se fundamentalmente da sentença tradicional por seu caráter prospectivo e programático, estabelecendo não apenas o reconhecimento de direitos violados, mas também o roteiro detalhado para sua implementação futura. Essa característica impõe profunda revisão do regime da coisa julgada, tradicionalmente concebido como imutabilidade da decisão após o trânsito em julgado (Ferraro, 2015, p. 123-145).

Os limites objetivos da coisa julgada em processos estruturais não podem ser compreendidos à luz da teoria tradicional, que os restringe ao dispositivo da sentença. A natureza complexa e interdependente das medidas estruturais exige que a coisa julgada

abranja não apenas o comando decisório principal, mas também as diretrizes e parâmetros estabelecidos para sua implementação. Essa ampliação dos limites objetivos justifica-se pela necessidade de preservar a coerência e integridade do plano de reestruturação judicialmente estabelecido (Lucon, 2014, p. 283-302).

Quanto aos limites subjetivos, a aplicação do regime tradicional da coisa julgada *inter partes* mostra-se manifestamente inadequada para processos que afetam comunidades inteiras ou sistemas públicos de prestação de serviços. A solução tem sido buscada através da aplicação analógica do regime da coisa julgada coletiva previsto no art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, com as adaptações necessárias às peculiaridades dos litígios estruturais.

Propõe-se, nesse sentido, um regime de coisa julgada *pro et contra* expansiva, que vincule não apenas as partes formais do processo, mas também todos os órgãos e entidades envolvidos na implementação das medidas estruturais (Mendes, 2014, p. 367-389).

A questão mais complexa refere-se à possibilidade de modificação da decisão estrutural ao longo de sua implementação. A aplicação rígida do princípio da imutabilidade da coisa julgada inviabilizaria ajustes necessários diante de circunstâncias supervenientes ou da constatação de inadequação das medidas inicialmente determinadas.

Por essa razão, a doutrina tem sustentado a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* às decisões estruturais, admitindo-se sua modificação quando demonstrada alteração substancial das circunstâncias fáticas ou jurídicas que fundamentaram a decisão original (Puga, 2017, p. 87-122).

A recomendação CNJ nº 163/2025: institucionalização normativa dos processos estruturais

O Conselho Nacional de Justiça promulgou, em 16 de junho de 2025, a Recomendação nº 163, que representa o primeiro marco normativo nacional específico para sistematização dos processos estruturais no Poder Judiciário brasileiro. Esse documento estabelece diretrizes fundamentais para identificação e condução adequada de litígios estruturais, marcando a transição da experimentação jurisprudencial para a padronização institucional (Brasil, 2025a).

A Recomendação fundamenta-se nos dispositivos constitucionais e processuais que asseguram a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII; CPC, art. 4º), o princípio da eficiência na atividade jurisdicional e administrativa (CF, art. 37; CPC, art. 8º) e o amplo acesso à justiça. O CNJ reconhece expressamente o aumento significativo de processos estruturais nos tribunais superiores e nas demais instâncias, bem como a tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025, que pretende regulamentar especificamente essa modalidade processual.

O art. 1º, parágrafo único, estabelece elementos objetivos para caracterização de processos estruturais:

- (i) multipolaridade – pluralidade de interessados;
- (ii) impacto social – repercussão além das partes processuais;
- (iii) prospectividade – efeitos voltados ao futuro;
- (iv) natureza incrementada e duradoura – intervenções continuadas;
- (v) complexidade – dificuldade técnica e factual;
- (vi) situação de irregularidade grave – estado contínuo de ilegalidade; e
- (vii) intervenção institucional – necessidade de reforma estrutural.

A Recomendação impõe medidas organizacionais específicas aos tribunais. O art. 2º determina a criação de órgão interdisciplinar ou atribuição de função específica a órgãos internos com capacidade técnica adequada. O art. 3º estabelece a necessidade de ampliação das equipes de trabalho e a adoção de métricas de correção e avaliação de produtividade adaptadas à complexidade dos processos estruturais.

Particularmente significativa é a exigência de transparência processual prevista no art. 4º, que obriga os tribunais à disponibilização de lista pública de processos estruturais, com síntese do objeto, providências adotadas, estágio de tramitação e efeitos das decisões judiciais. Essa medida representa avanço relevante no controle social e *accountability* das intervenções estruturais.

O art. 5º apresenta rol exemplificativo de técnicas processuais específicas: ampliação do contraditório; promoção de acordos entre as partes; audiências participativas com saneamento compartilhado; cooperação judiciária interinstitucional; centralização de processos conexos; intervenção do Ministério Público; elaboração de plano de atuação estrutural; e indicação de especialistas e comissões técnicas.

A Recomendação preserva a autonomia jurisdicional (art. 6º), permitindo que os tribunais editem normas específicas, observadas as peculiaridades locais e os parâmetros estabelecidos. O art. 7º determina a alteração das Tabelas Processuais Unificadas para incluir a classificação “Processo estrutural”, possibilitando o controle estatístico nacional. A aplicação subsidiária da Recomendação CNJ nº 76/2020 garante integração normativa com técnicas consensuais já estabelecidas (art. 8º).

Aplicação ao sistema eleitoral brasileiro — Diagnóstico das disfunções estruturais

O sistema eleitoral brasileiro apresenta disfunções estruturais que comprometem significativamente o pleno exercício dos direitos políticos fundamentais, demandando intervenção jurisdicional de natureza reorganizativa. Dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral revelam disparidades alarmantes na distribuição de recursos e infraestrutura entre as diferentes regiões do país, com impacto direto sobre a capacidade dos cidadãos de exercerem seus direitos de sufrágio e participação política (Brasil, 2024, p. 45-67).

A análise empírica das zonas eleitorais brasileiras demonstra que aproximadamente 40% operam com *déficit* estrutural relevante, caracterizado pela insuficiência de recursos humanos, inadequação das instalações físicas e obsolescência dos equipamentos tecnológicos. Relatórios oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indicam que essa situação é particularmente grave nas regiões Norte e Nordeste, comprometendo a capacidade de atendimento adequado e tempestivo das demandas eleitorais. Tais evidências reforçam a necessidade de estruturação técnico-administrativa mais robusta nos estados mais vulneráveis (Brasil, 2024, p. 45-67).

A disparidade regional também se manifesta no tempo médio de processamento das prestações de contas partidárias. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste o prazo médio para julgamento definitivo é de aproximadamente 180 dias, nas regiões Norte e Nordeste esse prazo pode alcançar até 720 dias, gerando insegurança jurídica que impacta diretamente o funcionamento do sistema partidário e o financiamento das campanhas eleitorais. Esta morosidade sistêmica não decorre de falhas individuais ou casos isolados de má gestão,

mas de problemas estruturais que permeiam todo o sistema (Zilio, 2022, p. 567-589).

O sistema de prestação de contas eleitorais apresenta, ainda, disfunções relacionadas à ausência de padronização dos procedimentos de análise e à insuficiência dos mecanismos de controle social. A inexistência de um sistema informatizado integrado em âmbito nacional resulta em disparidades significativas nos critérios aplicados pelos diferentes tribunais regionais, ocasionando tratamento desigual para situações juridicamente equivalentes. Essa fragmentação compromete não apenas a isonomia entre os atores políticos, mas também a transparência e a legitimidade do processo eleitoral como um todo (Gomes, 2022, p. 678-701).

Proposta de intervenção estrutural

Diante do diagnóstico apresentado, propõe-se um modelo de intervenção estrutural no sistema eleitoral brasileiro através de ação civil pública, com fundamento no art. 1º, IV, da Lei 7.347/85, que prevê a tutela de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Os direitos políticos, em sua dimensão coletiva, enquadram-se perfeitamente nessa categoria, justificando a utilização do instrumental da tutela coletiva para sua proteção (Zavascki, 2017, p. 145-167).

O plano de reestruturação proposto organiza-se em três fases distintas, porém complementares. A primeira fase, com duração estimada de seis meses, consiste no diagnóstico detalhado das deficiências estruturais de cada zona eleitoral, incluindo levantamento de necessidades de pessoal, infraestrutura e tecnologia. Esse diagnóstico seria conduzido por uma comissão técnica multidisciplinar composta por representantes do TSE, dos TREs, do Ministério Público Eleitoral, da OAB e de organizações da sociedade civil especializadas em transparência eleitoral. A composição diversificada da comissão técnica segue o modelo adotado com sucesso no caso na ACP do Carvão, em que a participação de diferentes *expertises* foi fundamental para a elaboração de um diagnóstico preciso e abrangente do problema (Arenhart, 2021, p. 234-256).

A segunda fase, com duração prevista de doze meses, compreenderia a elaboração de plano nacional de reestruturação da Justiça Eleitoral, com definição de metas específicas e mensuráveis para correção das disparidades identificadas. O plano incluiria

cronograma detalhado de implementação, com definição clara de responsabilidades institucionais e mecanismos de monitoramento contínuo. Fundamental, nesta fase, seria a realização de audiências públicas regionais, garantindo participação efetiva das comunidades afetadas na construção das soluções (Fachin, 2009, p. 189-212).

A terceira fase, de implementação propriamente dita, estender-se-ia por período de vinte e quatro meses, com possibilidade de prorrogação mediante justificativa fundamentada. Durante esta fase, estabelecer-se-ia sistema de monitoramento trimestral, com apresentação de relatórios de progresso ao juízo condutor do processo estrutural. Os indicadores de desempenho incluiriam: tempo médio de atendimento ao eleitor, prazo de processamento de registros de candidatura, tempo de julgamento de prestações de contas e índice de satisfação dos usuários do sistema (Sadek, 2004, p. 79-101).

Para viabilizar a implementação do plano, seria necessária a criação de fundo especial de modernização da Justiça Eleitoral, com recursos provenientes de dotação orçamentária específica e de multas eleitorais. A gestão deste fundo seria compartilhada entre o TSE e comitê gestor, com participação de representantes dos diferentes segmentos envolvidos, garantindo transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos (Bucci, 2013, p. 267-289).

Limites constitucionais e parâmetros de legitimidade — Separação de poderes e controle jurisdicional

A intervenção jurisdicional em políticas públicas através de processos estruturais suscita inevitável tensão com o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal. A questão central não é se o Judiciário pode intervir – questão já superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal –, mas quais os limites e parâmetros desta intervenção, para que não configure usurpação de competências constitucionalmente atribuídas aos demais poderes (Barroso, 2012, p. 23-32).

O *leading case* sobre a matéria no STF foi o julgamento da STA 175/CE, no qual o Ministro Gilmar Mendes estabeleceu parâmetros objetivos para a intervenção judicial em políticas públicas de saúde. Segundo o precedente, a atuação jurisdicional é legítima quando: 1) houver política pública estabelecida, mas não implementada; 2) a omissão administrativa violar direitos fundamentais; 3) existirem

recursos orçamentários disponíveis; e 4) a medida judicial não comprometer outras políticas públicas igualmente relevantes. Estes critérios, embora desenvolvidos para o contexto da saúde, têm sido aplicados analogicamente a outras áreas (Brasil, 2010).

A doutrina da capacidade institucional, desenvolvida por Cass Sunstein e Adrian Vermeule, oferece importante contribuição para delimitação dos limites da intervenção estrutural. Segundo essa perspectiva, o Judiciário deve reconhecer suas limitações informacionais e técnicas, evitando decisões que demandem *expertise* específica não disponível no processo judicial. Essa autolimitação não significa abdicação da função jurisdicional, mas exercício prudente e reflexivo do controle de políticas públicas (Sunstein; Vermeule, 2003, p. 885-951).

No contexto específico dos processos estruturais eleitorais, a legitimidade da intervenção judicial encontra fundamento adicional na competência constitucional da Justiça Eleitoral para administrar o processo eleitoral (art. 121, CF). Diferentemente de outras áreas nas quais o Judiciário atua como controlador externo de políticas formuladas pelo Executivo, na seara eleitoral a própria Justiça Eleitoral possui atribuições administrativas, o que reduz significativamente os riscos de violação à separação de poderes (Alvim, 2016, p. 123-145).

Diálogo institucional e cooperação

O modelo de separação de poderes estanque e incomunicável há muito foi superado pela teoria constitucional contemporânea, que reconhece a necessidade de diálogo e cooperação entre as funções estatais para a realização dos objetivos constitucionais. Os processos estruturais, por sua própria natureza, demandam abordagem dialógica, na qual o Judiciário não impõe unilateralmente soluções, mas coordena um processo de construção conjunta de respostas institucionais (Mendes, 2011, p. 178-201).

A teoria do diálogo institucional, desenvolvida por Peter Hogg e Allison Bushell no contexto canadense e adaptada ao Brasil por Conrado Hübner Mendes, oferece *framework* teórico valioso para compreensão da legitimidade democrática das decisões estruturais. Segundo essa perspectiva, a decisão judicial não encerra o debate sobre políticas públicas, mas inaugura processo dialógico no qual

os demais poderes podem responder por meio de novas medidas legislativas ou administrativas, criando dinâmica iterativa de aperfeiçoamento institucional (Hogg; Bushell, 1997, p. 75-124).

O experimentalismo democrático proposto por Charles Sabel e Michael Dorf representa evolução dessa perspectiva dialógica, ao propor modelo de governança no qual as instituições funcionam como laboratórios de aprendizagem mútua. Aplicado aos processos estruturais, esse modelo sugere que as decisões judiciais devem estabelecer objetivos e parâmetros gerais, deixando aos órgãos executores margem de discricionariedade para o desenvolvimento de soluções específicas, com monitoramento contínuo e ajustes baseados em evidências (Sabel; Dorf, 1998, p. 267-473).

A experiência comparada oferece importantes lições sobre a operacionalização do diálogo institucional em processos estruturais. O caso *Brown v. Board of Education II*, no qual a Suprema Corte americana estabeleceu a famosa fórmula "*with all deliberate speed*" para a dessegregação escolar, ilustra tanto as potencialidades quanto os riscos da abordagem dialógica. Se por um lado a flexibilidade permitiu adaptação às realidades locais, por outro, a ausência de prazos rígidos possibilitou resistências e protelações que comprometeram a efetividade da decisão (Klarman, 2004, p. 344-367).

No contexto colombiano, a experiência com o estado de coisas inconstitucional oferece modelo alternativo de diálogo institucional. A Sentencia T-025/04, sobre deslocamento forçado, estabeleceu mecanismo de acompanhamento permanente através de audiências públicas periódicas, nas quais o governo apresenta avanços e a sociedade civil monitora o cumprimento das determinações. Esse modelo de "retenção de jurisdição" tem permitido ajustes contínuos sem necessidade de novas ações judiciais (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 234-267).

Proposições para o aperfeiçoamento do sistema — Contribuições à dogmática processual

A análise desenvolvida permite identificar elementos essenciais para construção de uma teoria brasileira do processo estrutural, adaptada às peculiaridades de nosso ordenamento jurídico nacional.

Primeiramente, sustentamos que o reconhecimento da categoria dos processos estruturais como *tertium genus*, ao lado dos processos individuais e coletivos tradicionais, demanda desenvolvimento de princípios processuais próprios, que reflitam suas características distintivas (Vitorelli, 2016, p. 89-112).

Propomos os seguintes princípios fundamentais do processo estrutural brasileiro: 1) princípio da adequação procedimental dinâmica, que autoriza adaptações procedimentais ao longo do processo conforme as necessidades identificadas; 2) princípio da participação ampliada, que garante voz aos diversos segmentos afetados pela decisão estrutural; 3) princípio da decisão prospectiva, que orienta a construção de soluções voltadas para o futuro; 4) princípio do monitoramento contínuo, que impõe acompanhamento judicial da implementação; e 5) princípio da cooperação interinstitucional, que demanda articulação entre diferentes órgãos e poderes.

A sistematização proposta encontra respaldo nas diretrizes estabelecidas pelo CNJ para gestão de processos complexos. A Recomendação CNJ nº 129/2022 orienta especificamente sobre a necessidade de protocolos claros para condução de litígios estruturais, enfatizando a importância da fase diagnóstica e do monitoramento contínuo. O Manual de Gestão de Processos Estruturais, publicado pelo CNJ em 2023, oferece orientações práticas detalhadas sobre cada uma das fases aqui propostas, validando, empiricamente, a adequação do modelo apresentado (Brasil, 2022c; Brasil, 2023).

Para operacionalização destes princípios, apresentamos protocolo judicial para condução de processos estruturais, estruturado em seis fases sequenciais, mas potencialmente sobrepostas: 1) identificação e certificação do litígio como estrutural; 2) diagnóstico participativo das disfunções; 3) construção dialogada do plano de reestruturação; 4) homologação judicial com estabelecimento de marcos e indicadores; 5) implementação monitorada com ajustes incrementais; e 6) avaliação final e encerramento da supervisão judicial (Ferraro, 2015, p. 178-195).

Sugestões de *lege ferenda*

Embora o ordenamento brasileiro já disponha de instrumentos normativos que permitem a condução de processos estruturais, a

segurança jurídica e a efetividade desta modalidade de tutela seriam significativamente incrementadas com a edição de legislação específica. Nesse sentido, propomos a inclusão de capítulo específico sobre processos estruturais em eventual reforma do Código de Processo Civil.

A proposta legislativa deve contemplar: conceituação legal dos processos estruturais; os pressupostos processuais específicos; o procedimento flexível com fases distintas; o regime especial da decisão estrutural; os mecanismos de monitoramento e avaliação; e formas específicas de responsabilização por descumprimento. A regulamentação deve buscar conferir segurança jurídica sem engessar excessivamente o procedimento, preservando a flexibilidade que constitui característica essencial dos processos estruturais.

Considerações finais

A investigação desenvolvida demonstrou que a teoria dos processos estruturais oferece instrumental teórico e prático adequado para o enfrentamento de litígios complexos que demandam a reorganização de instituições e políticas públicas. A análise dos fundamentos dogmáticos dessa modalidade de tutela jurisdicional, conjugada com o exame de suas possibilidades de aplicação ao sistema eleitoral brasileiro, confirma a hipótese inicial sobre a viabilidade e da necessidade de incorporação das técnicas estruturais ao arsenal processual nacional.

O ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após as inovações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015, dispõe de base normativa suficiente para o desenvolvimento de processos estruturais. O art. 139, IV, ao estabelecer cláusula geral de efetivação atípica, combinado com os instrumentos de flexibilização procedimental e participação democrática previstos no diploma processual, oferece fundamento sólido para a construção de soluções processuais adaptadas à complexidade dos litígios contemporâneos.

A aplicação da teoria dos processos estruturais ao diagnóstico das disfunções do sistema eleitoral brasileiro revelou-se particularmente frutífera, demonstrando como técnicas processuais adequadas podem contribuir para a superação de problemas sistêmicos que comprometem o exercício de direitos fundamentais. O protocolo de intervenção estrutural proposto, com suas fases de

diagnóstico, planejamento e implementação monitorada, oferece alternativa concreta aos mecanismos tradicionais de controle judicial, notoriamente insuficientes para lidar com violações estruturais de direitos.

Os limites constitucionais identificados, longe de inviabilizarem a tutela estrutural, estabelecem parâmetros importantes para seu exercício legítimo e democrático. A perspectiva do diálogo institucional e do experimentalismo democrático oferece caminho promissor para conciliar a necessária intervenção judicial com o respeito à separação de poderes e à legitimidade democrática das escolhas políticas.

As proposições apresentadas para o aperfeiçoamento do sistema, tanto no plano dogmático quanto no legislativo, representam contribuição relevante ao desenvolvimento de uma teoria brasileira do processo estrutural. O reconhecimento dos processos estruturais como categoria autônoma, dotada de princípios e procedimentos próprios, constitui passo fundamental para a consolidação dessa forma de tutela jurisdicional no país.

Por fim, cumpre ressaltar que os desafios identificados ao longo da investigação não devem ser interpretados como obstáculos intransponíveis, mas como estímulos ao contínuo aperfeiçoamento do sistema processual. A complexidade crescente dos conflitos sociais demanda do direito processual capacidade de reinvenção e adaptação, sob pena de tornar-se instrumento obsoleto e ineficaz. Os processos estruturais representam, nesse contexto, não apenas uma técnica processual diferenciada, mas verdadeira mudança de paradigma na compreensão do papel do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais e na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, FREDERICO FRANCO. **Curso de direito eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211-229, 2015.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ; OSNA, GUSTAVO; JOBIM, MARCO FÉLIX. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BARROSO, LUÍS ROBERTO. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *(Syn)Thesis*, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023: ano-base 2022**. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de gestão de processos estruturais: orientações para magistrados e servidores**. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 233**, de 15 de setembro de 2022. Institui o Observatório Nacional sobre Questões de Alta Complexidade e Repercussão Social. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 set. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 124**, de 7 de janeiro de 2022. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de procedimentos para o processamento adequado de demandas estruturais. **Diário da Justiça Eletrônico**, 10 jan. 2022.

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Recomendação nº 129, de 15 de março de 2022. Estabelece diretrizes para a gestão de processos complexos no âmbito do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 mar. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, 28 out. 2020.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, 19 fev. 2016.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** STA 175 AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 30 abr. 2010.
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO.** ACP nº 93.8000533-4, posteriormente renumerada como 2000.72.04.002543-9.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Diagnóstico da Justiça Eleitoral Brasileira – Relatório 2023. Brasília: TSE, 2024.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Relatório de gestão 2023. Brasília: TSE, 2024.
- BUCCI, MARIA PAULA DALLARI.** Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUENO, CASSIO SCARPINELLA.** Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CABRAL, ANTONIO DO PASSO.** Convenções processuais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- CAMPOS, CARLOS ALEXANDRE DE AZEVEDO.** Estado de coisas inconstitucional. Salvador: JusPodivm, 2016.

- CHAYES, ABRAM. *The role of the judge in public law litigation*. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.
- DIDIER JR., FREDIE; ZANETI JR., HERMES; OLIVEIRA, RAFAEL ALEXANDRIA DE. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, 2020.
- FACHIN, MELINA GIRARDI. *Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- FERRARO, MARCELLA PEREIRA. *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- FISS, OWEN M. *The civil rights injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- FULLER, LON L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353-409, 1978.
- GOMES, JOSÉ JAIRO. *Direito eleitoral*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- GRINOVER, ADA PELLEGRINI. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista de Processo*, v. 14-15, p. 25-44, 1979.
- HOGG, PETER W.; BUSHELL, ALLISON A. *The charter dialogue between courts and legislatures*. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.
- JOBIM, MARCO FÉLIX. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- KLARMAN, MICHAEL J. *From Jim Crow to civil rights: the Supreme Court and the struggle for racial equality*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- LUCON, PAULO HENRIQUE DOS SANTOS. Coisa julgada, conteúdo e efeitos da sentença, sentença genérica e teoria da ação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 283-302, 2014.

- MARINONI, LUIZ GUILHERME; ARENHART, SÉRGIO CRUZ; MITIDIERO, DANIEL. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.
- MENDES, ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: RT, 2014.
- MENDES, CONRADO HÜBNER. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- OSNA, GUSTAVO. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. XX-XX.
- PUGA, MARIELA. *La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. XX-XX.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR; RODRÍGUEZ FRANCO, DIANA. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010.
- SABEL, CHARLES F.; DORF, MICHAEL C. *A constitution of democratic experimentalism*. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.
- SADEK, MARIA TEREZA. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.
- SUNSTEIN, CASS R.; VERMEULE, ADRIAN. *Interpretation and institutions*. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.
- TALAMINI, EDUARDO. Poder geral de adoção de medidas executivas e sua incidência nas diferentes modalidades de execução. In: MINAMI, MARCOS YOUJI; NUNES, DIERLE; BAHIA, ALEXANDRE (coords.). **Repercussões do Novo CPC: processo de execução**. Salvador: JusPodivm, 2017.

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

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

_____. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. **Processo civil estrutural: teoria e prática.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

_____. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva.** In: ZANETI JR., HERMES (coord.). **Processo coletivo.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 23-47.

ZAVASCKI, TEORI ALBINO. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** 7. ed. São Paulo: RT, 2017.

ZILIO, RODRIGO LÓPEZ. **Direito eleitoral.** 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2022.