



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO - FD

FILIPPE OLIVEIRA BERNARDO DA SILVA

RELAÇÃO ENTRE PROCESSO ESTRUTURAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

BRASÍLIA-DF
2025

FILIPPE OLIVEIRA BERNARDO DA SILVA

RELAÇÃO ENTRE PROCESSO ESTRUTURAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto.

Brasília - DF
2025

FILIPE OLIVEIRA BERNARDO DA SILVA

RELAÇÃO ENTRE PROCESSO ESTRUTURAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. **João Costa-Neto**
(Orientador)

Prof. MSc **Luciano Ramos**
(Examinador)

Prof. MSc. **Henrique Porto de Castro**
(Examinador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade e por ter me dado saúde para chegar até o fim deste ciclo e por tornar isso possível;

Agradeço aos meus pais, Edileia e Lindomar, por todo o esforço e dedicação, além do apoio e cobranças por resultado;

Agradeço às minhas queridas irmãs, Thaynara e Mayara;

Agradeço a todos os familiares que me apoiaram durante esta longa jornada;

Agradeço a todos os amigos que sempre estiveram presentes: Vitória, Deborah, Pedro, Jonathan, João Pedro, Raquel, obrigado pelo carinho, paciência, cobranças e conselhos;

Agradeço a todos os professores que contribuíram à minha formação e a todos que acreditaram em mim;

Agradeço ao professor João Costa-Neto, por ter aceito o convite para orientar a minha monografia.

RESUMO

Este trabalho aborda a relação entre processos estruturais e orçamento público, com o objetivo de analisar a relação entre os processos estruturais e o orçamento público, visando a identificar formas eficazes de garantir a implementação de políticas públicas. Partindo da crescente judicialização de conflitos sociais no Brasil, evidenciada pela atuação do Poder Judiciário em face da omissão dos demais poderes, verifica-se o papel dos processos estruturais como instrumento para promover mudanças institucionais e reestruturar órgãos estatais que, de forma reiterada, violam direitos fundamentais. Embora o Judiciário possua legitimidade para intervir em políticas públicas, conforme o princípio da inafastabilidade da jurisdição, a efetividade dessas intervenções é limitada, sobretudo em razão da natureza jurídica autorizativa do orçamento público brasileiro, que dificulta a execução de decisões judiciais que demandam alocação de recursos. A pesquisa explora o conceito de orçamento público, processo de elaboração e a teoria da reserva do possível, frequentemente utilizada como justificativa para a não implementação de decisões judiciais em favor de políticas públicas. A partir da análise de casos práticos, como a ADPF 347, verifica-se que, mesmo quando decisões judiciais determinam a adoção de medidas urgentes, a concretização dessas políticas públicas permanece limitada, devido à falta de controle do Judiciário sobre o orçamento e à ausência de sanções efetivas ao não cumprimento dessas decisões. À guisa de conclusão, são propostas duas possíveis soluções: (i) transformar as decisões jurídicas sobre o orçamento público em um instrumento de natureza impositiva, de modo a garantir a obrigatoriedade da execução das despesas previstas, e (ii) fomentar a adoção de técnicas consensuais de resolução de conflitos, conforme previsto no artigo 26 da LINDB e no artigo 190 do CPC, promovendo o diálogo entre os poderes e a sociedade para alcançar soluções mais eficazes e sustentáveis.

Palavras-chaves: Processos estruturais. Orçamento Público. ADPF 347.

ABSTRACT

This article addresses the relationship between structural processes and public budget, aiming to analyze the connection between structural processes and public budget to identify effective ways to ensure the implementation of public policies. Therefore, considering the increasing judicialization of social conflicts in Brazil, evidenced by the intervention of the Judiciary in response to the omission of other branches of government, structural processes are examined as instruments to promote institutional changes and restructure state bodies that repeatedly violate fundamental rights. Although the Judiciary has the legitimacy to intervene in public policies, according to the principle of inalienability of jurisdiction, the effectiveness of such interventions is limited, mainly due to the legally non-binding nature of the Brazilian public budget. Thus, this characteristic makes it difficult to enforce judicial decisions that require the allocation of resources. In short, the research explores the concept of public budget, the budget formulation process and the theory of the reserve of the possible, often used to justify the non-implementation of judicial decisions in favor of public policies. Through the analysis of practical cases, such as ADPF 347, it is observed that, even when court decisions determine urgent measures, the materialization of these public policies continues to be conditioned by the absence of judicial control over the budget and the absence of effective sanctions for non-compliance with these decisions. It is concluded that two possible solutions are proposed: (i) transforming court decisions regarding the public budget into binding instruments to ensure the mandatory execution of budgeted expenses and (ii) promoting the adoption of consensual techniques for conflict resolution, as provided for in article 26 of the LINDB and article 190 of the CPC, fostering dialogue between the government and society to achieve more effective and sustainable solutions.

Keywords: Structural Processes. Public Budget. ADPF 347.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 CONCEITO E FUNDAMENTOS DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	9
1.1 O origem do conceito de processos estruturais.....	12
1.2 Críticas ao processo estrutural.....	16
1.3 A necessidade do processo estrutural.....	17
1.4 O Procedimento do Processo Estrutural.....	20
1.5 Impacto das Decisões Estruturais.....	21
2 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	24
2.1 Da Reserva do Possível.....	24
2.2 Da Elaboração do orçamento.....	25
2.3 Da natureza do orçamento público.....	27
3 BREVES CONSIDERAÇÃO SOBRE A EFETIVAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS POR MEIO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	31
3.1 Posição dos Tribunais Superiores.....	31
3.2 Breves considerações sobre a ADPF 347.....	32
3.3 Interesse público e Consensualidade.....	34
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS.....	40

INTRODUÇÃO

O texto constitucional brasileiro, aliado às legislações infraconstitucionais, estabelece uma gama de direitos fundamentais. Contudo, observa-se que, de forma institucionalizada, muitos desses direitos são frequentemente negados aos cidadãos por motivos diversos.

Nesse contexto, a discussão sobre “processos estruturais” ganha destaque no meio jurídico, haja vista a necessidade de se assegurar, via atuação judicial, que os entes estatais cumpram as obrigações constitucionais.

O conceito de processos estruturais parte da identificação de problemas de caráter sistêmico, que se manifestam em situações de ilicitude contínuas e permanentes, o que exige uma abordagem diferenciada por parte do Judiciário. Isso porque tais problemas não podem ser resolvidos por meio do modelo processual tradicional, em que duas partes expõem seus argumentos a um juiz imparcial que, ao final, decide sobre a razão. Nos processos estruturais, ao contrário, lida-se com litígios complexos que envolvem múltiplos interesses e cujo objetivo não se restringe à reparação de danos passados, mas sim, busca implementar soluções progressivas e duradouras, promovendo transformações institucionais de longo prazo.

Esse é o contexto no qual se insere este estudo, que tem como objetivo analisar a relação entre os processos estruturais e o orçamento público, visando a identificar formas eficazes de garantir a implementação de políticas públicas.

A abordagem desse tema é relevante, por ser ele não só relativamente novo – os processos estruturais tiveram início no Brasil em 2015 –, como complexo – por envolver reestruturações institucionais ou outras –, como também de soluções de difícil concretização – por envolver, diretamente, questões do orçamento público. Sendo assim, espera-se que seus resultados possam contribuir para disseminar a importância da temática envolvida que, em síntese, pode ser vista como uma questão sistêmica.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido em uma abordagem hipotético-dedutiva, realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica. Foram consultadas publicações nacionais sobre os temas.

O estudo se encontra dividido em três capítulos: o primeiro trata dos processos estruturais, apresentando conceitos, principais elementos e contexto histórico. Em seu desenvolvimento, busca-se contextualizar o processo estrutural em relação ao processo civil vigente, explorando o conceito e a origem dessas medidas, bem como as críticas e soluções propostas pela doutrina e pela jurisprudência.

No segundo capítulo, enfoca-se o orçamento público, demonstrando sua relação com a

Lei de Diretrizes Orçamentarias e com Lei de Orçamento Anual, ressaltando sua natureza autorizativa e as respectivas implicações e destacando aspectos da teoria da reserva do possível.

No terceiro, analisou-se a ADPF 347, exemplificando a aplicação prática dos conceitos apresentados e propondo duas possíveis soluções para o problema identificado. Diante da complexidade do tema, não se pretende esgotar a discussão, mas sim oferecer uma base teórica que possa servir de referência para futuras pesquisas.

1 CONCEITO E FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL

A complexidade dos problemas sociais e a constitucionalização de direitos fundamentais têm sido fatores determinantes para a judicialização de conflitos sociais. Esses fatores, além de provocar debates sobre os limites de atuação do Poder Judiciário, têm levado ao aumento tanto do número, quanto da importância dos “processos estruturais”. (Faria, 2024, p. 211)

As expressões “litígios estruturais”, “processos estruturais”, “reformas estruturantes”, “remédios estruturais” e *structural litigation*, entre outras nomenclaturas, surgiram para tratar de demandas que não se enquadram no modelo tradicional de processo. (Vitorelli, 2025, p. 70)

Em termos gerais, no que tange a processos, Edilson Vitorelli (2025, p. 70) explica que o Direito Processual brasileiro foi pensado para lidar com litígios individuais, cujas características principais são: 1) a existência de dois polos de interesse, com direitos individuais das partes (autor e réu); 2) a atuação passiva e imparcial do juiz. Em outras palavras, o processo civil tradicional foi pensado para a resolução de litígios privados, com as partes em conflito apresentando os fatos e razões para um terceiro imparcial que, ao final, declara uma das partes vencedoras.

O modelo processual tradicional brasileiro consegue tutelar razoavelmente bem as demandas que têm como objeto interesses particulares, com baixa complexidade e com o mínimo impacto social, buscando o retorno a *um status quo ante* (Oliveira; Ribeiro, 2021, p. 57).

Vitorelli (2025, p. 70) explica que, diferente das ações individuais tradicionais, os litígios estruturais são coletivos e têm, em sua origem, um problema sistemático ou estrutural decorrente do funcionamento de instituições públicas ou privadas. Sua resolução demanda a reestruturação do funcionamento de instituições, de seu *modus operandi*.

Para Eduarda Peixo da Cunha França (2024, p. 458), o processo tradicional não é adequado para atender demandas que busquem a implementação de políticas públicas ou a reformulação de instituições que, em sua forma de operar, violam direitos fundamentais. Isso ocorre porque, nesse tipo de litigância, não se contesta um ato específico, mas sim, a institucionalização e a perpetuação de práticas ilícitas. Em vista disso, o objetivo do processo não é restabelecer o estado anterior das coisas (como já referido), mas transformar o funcionamento de uma “estrutura social inteira”, para prevenir a ocorrência de novos ilícitos.

Por essa razão, confirmando a mencionada explicação de Vitorelli (2025, p. 74), o modelo de processo tradicional, voltado para os litígios individuais, não é capaz de lidar

adequadamente com litígios estruturais, cuja principal característica é o policentrismo, ou seja, a existência simultânea de múltiplos centros de interesse juridicamente protegidos em um mesmo conflito.

Freddie Didier Jr. et al. (2020, p. 107) conceituam o processo estrutural com base em um problema estrutural, ou seja, na concepção desses autores, esse processo tem como objetivo a reestruturação de um estado de desconformidade, causado por contínuas e permanentes práticas de atos ilícitos ou não e que podem estar ligados ao funcionamento de uma instituição e à violação de direitos fundamentais.

Com base nos conceitos apresentados, observa-se que, para Edilson Vitorelli, o processo estrutural é sempre coletivo e tem como foco a reestruturação de uma instituição pública ou privada que tenha reiteradamente violado direitos fundamentais.

Por outro lado, para Freddie Didier Jr. et al. (2020, p. 107), o processo estrutural busca reconfigurar um estado de desconformidade, podendo estar relacionado à ineficácia ou inexistência de política pública e/ou necessidade de resolução de litígios complexos.

Na visão desses autores, os processos estruturais possuem duas categorias de características típicas, consideradas essenciais e não essenciais. As essenciais ao processo estrutural são: problema estrutural, implementação de um estado ideal de coisas, procedimento bifásico e flexível e consensualidade. As características não essenciais são: multipolaridade, coletividade e complexidade (Didier Jr. et al., 2020, p. 133).

As diferenças entre os conceitos presentes na doutrina, apesar de importantes para o conhecimento, haja vista fornecerem um sentido de complementariedade pelos distintos elementos que trazem, não são contempladas no objetivo deste estudo. Não obstante, para fins de análise da relação do processo estrutural, como meio de garantia de políticas públicas via poder judicial, com o orçamento público, adota-se um conceito amplo: "O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal". (Didier Jr. et al., 2020, p. 107).

Litígio estrutural é o litígio coletivo "decorrente do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo." (Vitorelli, 2022, p. 60) Já problema estrutural é um "estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal." (Didier Jr. et al., 2022, p. 462)

Ressalta-se que a presença de um litígio estrutural não implica, automaticamente, abertura de um processo estrutural. Litígios desse tipo podem ser resolvidos também por meio de processos individuais ou coletivos, além dos estruturais. Isso ocorre porque não existe uma ligação obrigatória entre o tipo de litígio e o tipo de processo utilizado. Mas caso o litígio seja resolvido por outras vias, que não a do processo estrutural, o funcionamento da instituição continuará sem alteração, resolvendo-se então as consequências e não as causas do problema. Mesmo frente à importância de sua finalidade, na prática, é raro os litígios serem resolvidos por meio dos processos estruturais. (Vitorelli, 2025, p. 70, 76)

Isso se dá porque esses processos são longos, difíceis e “demandam uma conformação representativa” para lidar com os múltiplos centros de interesse. Então, os legitimados coletivos e os juízes o evitam, preferindo “simplificar e abreviar os casos que lhe são submetidos”, abordando as questões mais urgentes. Um exemplo prático disso é o caso das ações individuais requerendo vagas em creches. Entre 2014 e maio de 2017, a Defensoria Pública de São Paulo, mesmo dispondo de legitimidade para ajuizar processo coletivo, protocolou cerca de 61 mil ações individuais para que crianças fossem matriculadas em creches. (Vitorelli, 2025, p. 70, 76)

Um dos motivos do alto número de processos semelhantes foi o relativo sucesso dessas ações, nas quais a maioria das pessoas que procuravam o judiciário conseguiam a matrícula. No entanto, esse aparente sucesso oculta o verdadeiro problema. Embora buscassem resolver casos específicos, as ações não solucionam a questão estrutural da falta de vagas em creches. Além disso, a solução positiva gerava um novo problema: a judicialização como forma de “furar a fila”. (Vitorelli, 2005, p.77)

Sobre isso, Susana Henriques da Costa (2016, p. 19-25), ao analisar o impacto da litigância para viabilizar o acesso à creche no município de São Paulo, constatou que a judicialização do problema é mais uma promessa do que uma realidade. É que, mesmo sendo alto o número de ações protocoladas com pedido de acesso à creche, o número ainda era baixo em relação às estáticas de falta de vagas. A decorrência do ganho das ações era a mudança de posição na fila de concessão, o que institucionalizou a prática do referido “fura fila” e agravava a desigualdade, já que as pessoas mais vulneráveis não dispunham de meios materiais para demandar em juízo e obter um lugar mais próximo na fila. Susana Henriques concluiu, demonstrando que poder judiciário de São Paulo tem reconhecido o direito à creche e o município cumpriu as determinações do judiciário. Porém, em que pese o alto número de processos, os litígios não conseguiram diminuir de modo significativo o déficit de vagas.

Em outras palavras, infere-se que as ações individuais acabavam substituindo a ordem da fila de espera por vagas em creches, trocando os critérios estabelecidos pela administração

pública por decisões judiciais que desconsideravam a ordem previamente definida por critérios da gestão pública. Nas ações individuais analisadas por Susana Henriques, as quais tratavam de corrigir as consequências pontuais de um problema estrutural e não as causas do problema, apenas as pessoas que tinham meio de recorrer ao judiciário eram atendidas, às vezes às custas de outra pessoa mais necessitada e que não tinha meios materiais para recorrer ao judiciário.

Frente a essas leituras e à compreensão do funcionamento dos processos, deduz-se ser recomendável que os litígios que tratam de problemas estruturais sejam identificados e resolvidos por meio de processos estruturais. Como visto nos doutrinadores referidos, esse tipo de processo é que possibilita a reestruturação de situações não conformadas à realidade. Logo, é necessária uma visão abrangente do conflito, com decisões judiciais voltadas para o futuro, com incentivo ao diálogo entre as partes envolvidas e a flexibilidade dos procedimentos.

Assim, diante do exposto, conclui-se que o aumento da judicialização de conflitos sociais está diretamente relacionado à complexidade dos problemas sociais e à constitucionalização dos direitos fundamentais, fatores que destacam a importância dos processos estruturais. Litígios que envolvem a reestruturação de instituições públicas ou privadas e que se tenta resolver por meio de vias que não a dos processos estruturais, como no exemplo de São Paulo, têm como resultado a violação dos direitos fundamentais daqueles que não podem acessar a justiça por meio de ações individuais. Essas demandas também terminam fugindo do modelo processual tradicional, projetado para lidar com demandas individuais, pois não trazem solução efetiva, mas sim, uma satisfação paliativa à custa do direito fundamental dos demais concorrentes.

Sintetizando, demandas como essa de São Paulo apresentam problemas sistêmicos, fugindo ao modelo processual tradicional, projetado para lidar com demandas individuais e de solução para as consequências. Para casos como esse, processos estruturais se mostram mais eficazes, porque buscam promover mudanças amplas e duradouras nas causas, que originam problemas de interesse coletivo. Daí se falar em reestruturação de problemas estruturais.

1.1 Origem e Conceito de Processos Estruturais

Exemplificando, hipoteticamente, o caso de empresas com comportamentos que ofendem a coletividade, Vitorelli (2024, p. 5) explica que “não adianta pensar em um processo que vai dar uma ordem imediata. A principal característica do processo estrutural é que ele busca se adaptar para essas situações que exigem medidas prospectivas, graduais e duradouras.”

Quem viu essa realidade primeiro foi o Judiciário norte-americano, quando trabalhou a questão da dessegregação racial das escolas depois do caso Brown

[quando foi considerado inconstitucional separar os alunos negros e brancos nas escolas norte-americanas]. Os juízes que pegaram esse imenso “abacaxi”, disseram: “olha, não existe uma ordem judicial que diga: dessegregue e resolva o problema, ou a gente acompanha, ou a gente vai junto, ou a gente não vai resolver o problema”. Então, o que condiciona o processo estrutural é o perfil do conflito. (Vitorelli, 2024, p. 5)

Esse caso ocorreu nos Estados Unidos, em 1954, e ficou conhecido como *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Linda Brown, uma menina negra que morava em Topeka, Kansas, precisava atravessar toda a cidade para frequentar a escola. Havia escolas públicas mais próximas de sua casa, mas elas não aceitavam crianças negras. Após várias tentativas frustradas de matricular Linda nessas escolas públicas próximas, foi movida uma ação contra o *Board of Education of Topeka*, Conselho de Educação, requerendo a transferência dela para uma escola pública perto de sua residência (Gaio Júnior, 2024, p. 263)

Ao final do processo, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a segregação racial no sistema de admissão de estudantes em escolas públicas era inconstitucional e ordenou que os tribunais de origem adotassem as providências necessárias para que estudantes negros fossem aceitos em escolas públicas, anteriormente reservada para brancos. Em razão dessa decisão, foram protocoladas outras ações semelhantes no país, o que desencadeou profundas transformações institucionais. Com isso, teve origem o que ficou conhecido como *structural reform* (Didier Jr et al., 2017, p. 564) e que, conforme Vitorelli (2024, p. 5), “é muito diferente do que a gente está acostumado. Porque estamos acostumados a pensar processo como algo que tem que acabar logo e que quanto mais rápido acabar, melhor.”

Nos Estados Unidos, com o tempo, reformas desse tipo foram expandidas para tratar da polícia, de prisões, de manicômios, de instituições para pessoas com deficiência, de autoridades públicas e de agência de bem-estar social, entre outras. E assim, o poder judiciário estadunidense passou a implementar técnicas decisórias com a finalidade de reestruturar instituições. (Didier Jr. et al, 2017, p. 564).

A partir dessas situações pontuais, passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. [...] Trata-se de concepção com viés muito pragmático; não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de atuação do Poder Judiciário. (Didier Jr. et al, 2020, p. 103, 104)

A decisão estrutural tem conteúdo programático para alcançar uma meta. Embora ela possa estabelecer, logo, mecanismos de reestruturação, “ela não exaure a função jurisdicional”, já que se inicia outra fase, a duradoura, caracterizada pela “participação efetiva do juiz para a implementação do novo estado de coisas.” Essa decisão não se costuma implementar de forma rápida. Geralmente, deve ser

maturada, para se obter uma reestruturação permanente, embora não se impeça “a adoção de medidas urgentes, conforme o caso. [...] É uma característica da decisão estrutural a acentuada intervenção judicial nas atividades dos sujeitos envolvidos no processo, sejam públicos ou privados” (Castro, 2022, p. 39, 40).

Os processos estruturais continuam tendo impacto nos Estados Unidos. Porém, a Suprema Corte vem impondo restrições a eles com a finalidade de tornar mais difícil o processamento da causa. Ademais, o processo estrutural não é um instrumento típico do ordenamento estadunidense. Há atuações jurisdicionais que podem ser classificadas como estrutural. A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao adotar o termo de “garantia de não repetição”, impõe a adoção de medidas estruturantes. (Vitorelli, 2025, p. 90)

“Os processos estruturantes, embora tenham sua gênese no direito norte-americano, foram explorados em diversos países, como Canadá e Índia” (Manzino, 2022, p. 531), Atualmente, África do Sul, Bangladesh, Brasil e Sri Lanka também têm processos estruturais (Casimiro; Lopes Filho, 2022, p. 1029). Na América Latina, Argentina, Colômbia e Brasil têm processos estruturantes aforados. (Mazini, 2022, p. 531).

Porém, Casimiro e Lopes Filho (2022, p. 1029) esclarecem que, “enquanto nos Estados Unidos essas demandas estiveram muito ligadas aos direitos individuais, violados por graves ações ou omissões estatais, o mesmo não ocorre no Sul Global.” Com a ordem transformadora natureza de algumas constituições do Sul Global – a exemplo das constituições brasileira, da colombiana, da sul-africana e na indiana –, os processos estruturais nem sempre estão associados apenas a direitos individuais, mas ainda aos direitos sociais, culturais e econômicos. Essa diferença importante, inclusive, foi identificada pela doutrina indiana.

Na Argentina, em 2004, o precedente *Mendoza*, da Corte Suprema, teve origem com uma ação ajuizada por Beatriz Silvia Mendoza contra o Estado, contra a província de Buenos Aires, contra o governo da cidade de Buenos Aires e contra várias empresas. Ela residia em um bairro próximo ao polo petroquímico, onde era grande a liberação de resíduos poluentes. “A causa de pedir versava sobre os danos ambientais causados no rio Matanza-Riachuelo, cuja bacia hidrográfica abrangia uma área de grande extensão, que era então ocupada por aproximadamente cinco milhões de habitantes”. Em 2008, a Suprema Corte decidiu pela delimitação da “responsabilidade pela execução dos planos necessários à recomposição do meio ambiente e o prazo para a sua execução, mediante a possibilidade de imposição de astreintes para a hipótese de descumprimento”. Em 2010, celebrou-se o “compromisso entre a *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo*, o Estado, a província de Buenos Aires e o município Avellaneda, para cumprimento de um plano de urbanização e assentamento dos residentes em

situação de risco ambiental na bacia do Matanza-Riachuelo”.(Mazini, 2022, p. 532)

Na Colômbia, foram proferidas sentenças estruturais “para resolver problemas endêmicos relativos a direitos humanos, como a superlotação prisional, o deslocamento humano devido ao conflito armado do narcotráfico e precário serviço de saúde oferecido pelas instituições de seguridade social aos cidadãos”. No que tange às prisões, a Corte Constitucional decretou o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), devido à presença dos requisitos: “vulnerabilidade massiva e generalizada de direitos fundamentais” desrespeitados de um número grande de pessoas; prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento da promoção e das garantias dos direitos; potencial congestionamento da justiça caso “todos os que tiveram os seus direitos violados” fossem se socorrer do Judiciário de forma individual; a “superação das violações de direitos pressupunha a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais”, as quais dependeriam de recursos públicos, de revisão e de ajustes em políticas públicas vigentes e da possível formulação de outras políticas, além de outras medidas. (Castro, 2022, p. 20).

“No Brasil, o litígio estrutural já é uma realidade na prática forense”, embora, na maioria das vezes, não se considere que o procedimento estrutural é o mais adequado. Em vista disso,

os operadores do direito passaram a envidar esforços para regular o denominado “processo estrutural”, teorizando, [...] e, até mesmo, apresentando propostas legislativas para disciplinar a nova técnica processual. Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 8.058/2014 regula o “controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário” e estabelece, em seu artigo 2º, parágrafo único, que o processo terá características “estruturais”, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes (Castro, 2022, p. 23, 24).

Um exemplo de processo estrutural foi a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, interposta pelo Partido Socialismo e Liberdade no Supremo Tribunal Federal (STF), que teve como fundamento o pedido de decretação de ECI, relativa à situação carcerária degradante. Solicitava-se a determinação de “providências estruturais em face das lesões a preceitos fundamentais, em razão das omissões da União, estados e Distrito Federal”. O Ministro Marco Aurélio, relator, reconheceu a grave violação dos direitos fundamentais dos detentos e a omissão referida, e declarou haver falhas estruturais geradoras da “violação sistemática de direitos”, da perpetuação dessa condição e do agravamento dela. Reconheceu tratar-se de um litígio estrutural, o qual exigia a correção das políticas públicas vigentes ou a elaboração de novas, aplicações diferentes e outra interpretação das leis penais, destinação de recursos públicos, “ou seja, um amplo conjunto de mudanças estruturais, envolvida uma pluralidade de autoridades públicas.” Depois do voto do relator, os pedidos foram parcialmente concedidos. (Castro, 2022, p. 21, 22)

A partir de então, outras ações estruturais também importantes foram ajuizadas no STF: a ADPF nº 635 (2019), referente à ações violentas da Polícia nas favelas do Rio de Janeiro; a ADPF nº 682 (2020), solicitação de declaração de ECI para o ensino jurídico superior; a ADPF nº 709 (2020), sobre proteção ao povo indígena por ocasião da pandemia da Covid-19; a ADPF nº 742 (2020), sobre proteção às comunidades quilombolas durante a pandemia da Covid-19; a ADPF nº 822 (2021), solicitação de reconhecimento de ECI “na condução das políticas públicas de saúde durante a pandemia. (Casimiro; Lopes Filho, 2022, p. 1029)

1.2 Críticas ao Processo Estrutural

Conforme exposto, o conceito de processo estrutural é caracterizado por se referir a problemas se ordem da estrutura institucional ou outros, por meio do qual se pretende alterar um estado de desconformidade, que gera problemas gerais e consecutivos, substituindo-o por um estado ideal (Didier Jr et al., 2024, p. 568).

Contudo, a utilização da via judicial para a concretização de mudanças sociais não é pacífica e sempre foi alvo de críticas, como via de efetivação de direitos fundamentais.

As críticas são baseadas nos argumentos de que as mudanças sociais determinadas pelo Poder Judiciário são custosas e muitas vezes ineficientes. Desse modo, não compensaria a judicialização do conflito, tendo em vista a baixa probabilidade de sucesso e os altos custos. (França, 2024, p. 461)

A pesquisadora Eduarda Peixoto da Cunha (2024, p. 461), ao referenciar o estudo de Gerard Rosenberg, de 1991, constatou a presença de três problemas na atuação do judiciário: o primeiro foi a necessidade de que as decisões judiciais estejam alinhadas às normas do ordenamento jurídico. Em outras palavras, o judiciário somente pode impulsionar mudanças sociais que estejam de acordo com as disposições legais vigentes ou que ampliem essas disposições. Modificações que desafiam o Direito, mesmo quando contam com o apoio popular e são significativas, não encontram respaldo no processo judicial; o segundo foi a independência do poder judiciário. Para França, juízes são *players* políticos, assim como os demais poderes. Assim, um acordão, jurisprudência ou decisão judicial sempre poderão ser revistos ou superados; o terceiro se referiu aos mecanismos para desenvolvimento e implementação das decisões, ou seja, diferente do Poder Legislativo ou do Executivo, o Poder Judiciário não tem estrutura para implementar políticas públicas. Isso quer dizer que, na prática, a destinação de recursos públicos é competência das instituições majoritárias. (França, 2024, p. 461)

Nessa perspectiva, retomando o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, Vitorelli (2024, p. 416) entende que, na visão de Rosenberg, a dessegregação racial efetiva não foi

resultado direto ou indireto da decisão jurídica nem de outras decisões judiciais subsequentes, mas sim, dos movimentos pelos direitos humanos da década de 60, nos Estados Unidos.

Em síntese, as principais críticas ao processo estrutural são baseadas na dificuldade que existe em uma determinação judicial ser suficiente para uma alteração social significativa. Uma reforma estrutural só seria bem-sucedida se tivesse apoio dos outros poderes e da opinião pública. As críticas são direcionadas ao papel do judiciário, não apenas aos processos estruturais. (França, 2024, p. 461)

1.3 A Necessidade do Processo Estrutural

Em contraponto às críticas ao processo estrutural acima referidas, ressalta-se que os processos estruturais podem abranger outros problemas estruturais que não somente a intervenção judicial em políticas públicas. Neste estudo, porém, serão abordadas, somente, questões relativas à esfera pública.

De início, foi visto que tais críticas são baseadas no princípio da separação de poderes ou na argumentação de que o Poder Judiciário não tem capacidade nem legitimidade suficiente para lidar com as demandas estruturais. (França, 2024, p. 464)

No entanto, como aponta França (2024, p. 464), esses argumentos são falhos, porque ignoram o fato de que as demandas estruturais já são uma realidade e continuarão a ser submetidas à apreciação judicial. Isso, porque a cláusula de acesso à justiça assegura a todos o direito de recorrer ao Poder Judiciário em busca de uma tutela adequada para a proteção de seus direitos.

Portanto, França (2024, p. 464) defende que um dos principais argumentos em favor dos processos estruturais é de ordem prática, haja vista que demandas estruturais existem e, na maioria dos casos, são tratadas de modo inadequado por meio do processo civil tradicional, fato que, como já dito, só resolveria as consequências e não a origem do problema.

Quanto à alegação de que o judiciário teria dificuldade para realizar mudanças significativas para sociedade, França (2024, p.465) entende que, de fato, a via judicial não é o *locus* ideal para a solução dessas questões; o ideal é que as instituições com representação majoritária fossem responsáveis.

França (2024, p. 465) ainda esclarece ser inegável que juízes terão dificuldade para realizar as mudanças estruturais, uma vez que precisam de apoio político, de promover a participação dos interessados e de monitorar o resultado das decisões. Portanto, é um processo mais trabalhoso que proferir decisões em processos individuais, bem como é um processo mais demorado, tendo em vista a complexidade do resultado ideal almejado.

Entretanto, apesar das dificuldades encontradas no curso do procedimento do processo estrutural, a reestruturação de uma instituição que viola de modo institucionalizado os direitos fundamentais compensa todos os custos, o tempo e o trabalho. (França, 2024, p. 465). Já a alternativa a esse processo é a manutenção do *status quo*, pois nenhuma outra ferramenta de mudança social tem potencial concreto para alterar o que se pretende. (Vitorelli, 2024, p. 417)

No tocante ao argumento de violação à separação dos poderes, ressalta-se que demandas complexas, com pressuposição de repetidas violações de direitos humanos, estão presentes no cotidiano do judiciário, continuaram a exigir respostas dos juízes e são tratadas de modo inadequado, conforme as demandas individuais e coletivas do processo tradicional.

Para Vitorelli (2025, p, 120), é fundamental reconhecer que, sobre a atuação do Poder Judiciário, a literatura dos Estados Unidos é voltada à crítica do chamado “ativismo judicial” e à defesa de perspectivas minimalistas, refletindo um cenário constitucional e jurídico bastante distinto do brasileiro. A Constituição desse país é sucinta e objetiva, sem previsão de direitos sociais em seu texto e em suas emendas. Já o texto constitucional brasileiro é extenso, abrangente e repleto de direitos expressos, atualmente regulamentados por normas infraconstitucionais. Assim, quando um magistrado brasileiro determina que a administração pública adote determinada medida, não se pode meramente importar críticas do sistema estadunidense para alegar que ele deveria ser mais parecido com a posição do gestor público.

No contexto da atuação do judiciário, há previsão de três tipos específicos de intervenção. Um tipo é a intervenção judicial em políticas públicas, o qual pode ser denominado “intervenção judicial de implementação direta”. (Vitorelli, 2025, p. 121). Nesse caso, a decisão judicial não vai fazer mais do que aplicar a norma.

O artigo 208 da Constituição Federal estabelece o direito à “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. No exemplo, uma decisão de construção ou de abertura de vagas na educação básica é só a aplicação da norma. É possível questionar se o legislador ou o constituinte agiram corretamente ao estabelecer essas normas, sem considerar a situação financeira do ente. É um problema é da lei, não do cidadão. (Vitorelli, 2025, p. 121)

Diante disso, o gestor público não pode esperar que o juiz ignore normas claras, alegando que o Estado não tem capacidade de cumprir a legislação por razões financeiras. Enquanto a lei estiver em vigor, é dever do administrador se organizar para cumpri-la, tanto de maneira proativa, quanto cumprindo determinação judicial. Não se trata de ativismo judicial, mas de uma intervenção legítima do Poder Judiciário em políticas já decididas pelo legislador,

pressupondo-se que a realidade financeira do ente foi considerada no momento de elaboração da norma. (Vitorelli, 2025, p. 121)

Além da intervenção direta judicial, há a intervenção judicial de concretização, que possui contornos menos claros, uma vez que trata de decisões fundadas em princípios gerais aplicáveis a uma política pública, podendo haver mais de uma solução. O exemplo é o do artigo 207 da Constituição, que garante às universidades a autonomia didático-administrativa. Isso implica que o presidente da República deve nomear o candidato mais votado para o cargo de reitor ou pode escolher outra pessoa? (Vitorelli, 2025, p. 121)

Essas respostas sugerem várias conclusões possíveis e fundamentações jurídicas diferentes. Para Vitorelli (2025, p.121), nesse contexto, prevê-se que haverá dificuldades em estabelecer um critério uniforme para determinar a legitimidade da atuação do Judiciário em relação àquela política, seja uma decisão que esteja alinhada com a administração pública, seja uma que legitime a intervenção na política pública. Se o entendimento for a favor do gestor público, a eficácia dos comandos legais será questionada. Se for determinada a intervenção, questionam-se a ação judicial e seus impactos nas finanças e no planejamento públicos.

Nesse cenário de normas mais flexíveis, a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário dependerá das circunstâncias específicas do caso, bem como dos possíveis efeitos dessa intervenção. (Vitorelli, 2025, p.121)

Por fim, o terceiro tipo é a intervenção de criação, quando o juiz decide com base em norma geral, de baixa densidade normativa e pensada para outras ocasiões. Por exemplo: uma decisão baseada no princípio da dignidade da pessoa humana, o qual pode ser aplicado em quase qualquer situação. A hipótese de criação é quando o juiz determina a criação de uma política pública sem que haja parâmetros legais preexistentes. Um exemplo de intervenção judicial de criação foi a decisão que determinou, ao governo federal, a prorrogação do auxílio financeiro emergencial no estado do Amapá, em razão do contexto da pandemia de COVID- 19 e da prolongada falta de energia elétrica no estado. (Vitorelli, 2025, p.121)

Todavia, o sistema judiciário prevê instrumentos de revisão de decisões, os quais possibilitam a suspensão ou a cassação das decisões do juiz de primeira instância. Isso ocorreu com a mesma decisão referente ao Amapá. Na motivação da decisão de três páginas, não havia justificativa “hábil” para a adoção da providência, além da explicação genérica de “graves transtornos sociais” advindos da falta de energia em contexto de pandemia. A decisão foi suspensa sete dias depois, sem se fazer nenhum pagamento. (Vitorelli, 2025, p.121)

Portanto, para Vitorelli (2025, p. 127) a intervenção do judiciário na implementação de políticas públicas deve ser discutida com base em outro paradigma, que não apenas a

superficialidade de que se pode ou não intervir em políticas públicas. Existem intervenções legítimas que visam garantir unicamente a implementação de políticas públicas previstas na Constituição e, muitas vezes, regulamentadas em lei, mas que permanecem sem cumprimento.

O debate mais sensível, no entanto, concentra-se em um número restrito de instruções baseadas em princípios de menor densidade normativa. Nesses casos, as decisões judiciais deverão estar solidamente ancoradas em fatos específicos, demonstrando, de forma clara, a violação de direitos fundamentais. Ainda assim, em qualquer situação, o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos de revisão das decisões. (Vitorelli, 2025, p.127)

Por fim, quanto às críticas sobre a ineficiência e a dificuldade de implementação das decisões sobre políticas públicas pelo judiciário, pode ser que ocorra, ao final, um cenário pior do que antes da interferência.

Para Vitorelli (2023, p. 2025), essa crítica possui elementos de verdade. Mas, mesmo que em alguns casos não haja mudança significativa, isso não significa que, de modo geral, a intervenção pode não ser positiva. A via processual não é o único instrumento de mudança social, mas pode ser uma alternativa para uma mudança realista.

Frente ao exposto, conclui-se que as críticas ao processo estrutural se baseiam na separação de poderes e na alegada incapacidade do Poder Judiciário de lidar com demandas complexas. Tais críticas ignoram a realidade das exigências estruturais, que continuam a ser judicializadas devido à garantia de acesso à justiça. Essa é uma alternativa para assegurar os direitos fundamentais de forma mais eficaz do que o modelo tradicional.

1.4 O Procedimento do Processo Estrutural

Frente ao que sugerem os aspectos descritos, surge uma questão: é necessária a elaboração de uma teoria específica para o processo estrutural ou o Código de Processo Civil (CPC) responde adequadamente às demandas estruturais.

No Brasil, a doutrina dos processos estruturais começa a se consolidar no momento em que o STF passou a permitir a judicialização de políticas públicas, especialmente em questões de alta complexidade e de multipolaridade. Diversos processos tornaram-se paradigmáticos para desenvolvimento de um modelo processual voltado à tutela de litígios estruturais. (Saraiva, 2021, p. 79).

Um exemplo é caso “Raposa Serra do Sol”, uma ação que requeria a demarcação de terras indígenas e que, ao final, a Corte estabeleceu 19 condições para os índios, bem como uma transição entre a conjuntura da época do julgamento e o que deveria se tornar. Para Saraiva (2021, p. 77), as medidas adotadas foram formalmente semelhantes às do caso *Brown v. Board*

of Education of Topeka. Em ambos os casos, os julgadores estabeleceram disposições com o objetivo de assegurar à decisão o mais alto grau de efetividade possível.

Devido à inexistência de norma relativas aos processos estruturais, o sistema judicial brasileiro tem tratado os litígios estruturais como um processo coletivo comum. Contudo, Saraiva (2021, p. 80) defende que o processo coletivo não atende às peculiaridades do processo estrutural e que haveria de se realizar uma “reinvenção” do Código Civil, com quebras de paradigmas voltados para as ações individuais.

Em que pese não haver norma específica que trate dos processos estruturais, o Código de Processo Civil de 2015 tem cláusulas gerais que possibilitam uma flexibilidade procedimental e um processo participativo. Essas são bases do processo estrutural atualmente. (Didier Jr. et al, 2017, p. 591)

Para Marcus Félix Jobim (2024, p. 1045), o processo estrutural deve ter uma base teórica própria, uma vez que os litígios estruturais fogem ou são distintos dos demais ramos do direito processual. Isso, tendo em vista que a extrema variedade de litígios estruturais, que pode tratar da tutela do direito à saúde, habitação ou acesso à educação básica, demanda, para cada caso, a implementação de uma medida diferente. (Didier Jr. et al, 2017, p. 575)

Isto posto, existe, portanto, uma flexibilidade procedimental inerente aos litígios estruturais, os quais, na visão de Didier Jr. et al. (2024, p. 591), podem servir de “circuito-base” para o desenvolvimento do processo estrutural. Isso porque o Código de Processo Civil prevê a possibilidade de trânsito entre o procedimento comum e os procedimentos especiais, a flexibilização do procedimento e o incentivo à técnicas de resolução consensual do conflito.

Assim, atualmente, os princípios gerais estabelecidos no Código de Processo Civil servem de fundamento para o modelo de processo estrutural. (Saraiva, 2021, p. 80). Portanto, apesar de ainda não existir norma específica que verse sobre os processos estruturais, o procedimento comum inscrito nesse Código pode servir razoavelmente bem como base para o desenvolvimento do processo estrutural, mesmo havendo posições contrárias.

1.5 Impacto das Decisões Estruturais

O Poder Judiciário tem legitimidade para atuar na construção de políticas públicas quando há omissão institucional dos poderes responsáveis. Essa atuação ocorre por meio de decisões estruturais que dependem de recursos financeiros para serem implementadas. (Medina, 2023, p. 305)

No entanto, um dos principais problema dessa atuação é a escassez de recursos financeiro para a Administração Pública. Políticas públicas podem ser previstas à vontade, mas

sua implementação dependerá do alocamento de recursos. (Medina, 2023, p. 305)

Para Medina (2023, p. 305), isso ocorre porque, apesar de previsto no planejamento orçamentário, o orçamento brasileiro tem natureza autorizativa, permitindo que políticas públicas planejadas não sejam efetivamente implementadas, isto é, seu descumprimento não geraria qualquer sanção jurídica.

O poder público muitas vezes não consegue cumprir o orçamento que ele próprio planejou, o que torna evidente a dificuldade de implementar uma ou várias decisões estruturais que exijam cumprimento por força de decisão judicial. (Medina, 2023, p. 306)

Em outras palavras, mesmo aquelas políticas já consideradas prioritárias e previstas no planejamento orçamentário, fruto de deliberações políticas e elaboradas pela Administração Pública e pelo Poder Legislativo, por um lado, frequentemente enfrentam o risco de jamais serem implementadas. Por outro, forçar o cumprimento das decisões pode gerar desequilíbrios, afetando outras prioridades orçamentárias e provocando um ciclo vicioso de novos litígios (Medina, 2023, p. 306).

Além disso, a existência de um processo estrutural revela uma omissão institucional por parte do Poder Executivo, que detém competência para promover mudanças significativas em setores sociais. A autorização de despesas envolve a participação de atores políticos determinados, como: Administração Pública, Poder Legislativo e a população, em um processo democrático que busca alcançar eficiência. Nesse contexto, para que o processo de elaboração do orçamento público seja concretizado, é essencial que governo e parlamento consigam equilibrar os interesses, ajustando os recursos disponíveis, que são limitados, em relação às necessidades da sociedade, que tendem a ser praticamente infinitas. (Medina, 2023, p. 306).

A dinâmica do orçamento pressupõe que o Poder Executivo define as políticas públicas e que o Poder Legislativo controle e escolha. Apesar de, em um primeiro momento, parecer um pouco forçoso, a intervenção do Poder Judiciário no processo de escolha de política pública pode ser justificada pela teoria das capacidades institucionais. (Medina, 2023, p. 307).

A teoria das capacidades institucionais busca identificar o papel do Judiciário, de forma atípica, nas escolhas de políticas públicas. Para Medina (2023, p. 308) o Judiciário pode atuar como um "veto player" em casos de omissão institucional, assumindo a função de escolher políticas públicas em situações excepcionais.

No entanto, essa interferência judicial enfrenta limitações práticas, especialmente relacionadas à execução financeira. Mesmo a criação de um crédito orçamentário especial (artigo 41, da Lei nº 4320/64) ou a incorporação da decisão ao orçamento do exercício seguinte enfrentam os mesmos entraves: a autorização de despesas não implica sua obrigatoriedade, e a

disponibilidade de recursos permanece incerta. (Medina, 2023, p. 307).

Diante disso, Medina (2023, p. 309) sugere que a consensualidade pode ser uma alternativa para o cumprimento de decisões estruturais. Essa abordagem busca afastar a natureza compulsória das decisões judiciais, promovendo uma negociação entre as partes envolvidas. Essa estratégia pode minimizar os impactos da falta de recursos imediatos e de lidar com a indisponibilidade do interesse público. A consensualidade pode representar um caminho mais eficaz e viável para a implementação de decisões estruturais, evitando os obstáculos financeiros e institucionais que caracterizam o atual sistema.

Isso posto, conclui-se que a implementação de decisões estruturais pelo Poder Judiciário enfrenta sérios entraves, principalmente devido à escassez de recursos financeiros da Administração Pública. É que as políticas públicas não têm execução garantida, já que o orçamento brasileiro é autorizativo e não impositivo, permitindo que prioridades previamente definidas permaneçam inativas sem sanções jurídicas. Além disso, a atuação do judiciário, embora justificada em casos de omissão institucional pela teoria das capacidades institucionais, encontra limitações práticas, como a incerteza na alocação de recursos e na execução financeira.

Portanto, em síntese, observa-se que, embora o Poder Judiciário possua legitimidade para determinar a implementação de políticas públicas diante da omissão do Poder Executivo, a escassez de recursos financeiros e a natureza autorizativa do orçamento público representam grandes entraves para a efetividade dessas decisões

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Relativamente ao orçamento público, direcionamento específico deste estudo, serão descritos os principais conceitos inerentes a ele, haja vista ter se confirmado, no primeiro capítulo, a possibilidade de os processos estruturais poderem interferir na concretização de políticas públicas, em razão da violação institucional de direitos fundamentais e omissão dos demais poderes.

O artigo 5º, XXXV da Constituição Federal assegura que o Poder Judiciário não excluirá da sua apreciação lesão ou ameaça a direitos. Além disso, a Constituição e as leis ordinárias preveem uma gama de direitos, enquanto a limitação do orçamento impede a satisfação de todos os anseios sociais.

É importante analisar os principais conceitos inerentes ao orçamento público para identificar variáveis que versem sobre a possibilidade de implementação de políticas públicas pelo poder judiciário, diante da omissão dos demais entes públicos.

2.1 Da Reserva do Possível

Na Alemanha dos anos 70 (século XX), foi desenvolvida a teoria da reserva do possível, baseada na premissa de que a realização de direitos fundamentais está condicionada à capacidade econômica do Estado. O conceito surgiu durante o julgamento de um caso que envolvia o direito ao ensino superior, pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, no qual esse entendeu que o direito à educação não implicava o dever do Estado de custear os serviços educacionais para todos os cidadãos. A Administração Pública é que deveria demonstrar que, em face dos recursos disponíveis, estava fazendo o máximo possível para concretizar os direitos. (Gonçalves et al., 2022, p.3)

Nesse processo, estudantes contestaram a recusa de suas admissões nas faculdades de medicina das universidades de Hamburgo e da Baviera em 1969 e em 1970, devido à limitação no número de vagas. A ação tinha como fundamentação o artigo 12, I, da Lei Fundamental Alemã, o qual assegurava que todos os alemães tinham direito de escolher a profissão, local de trabalho e formação profissional. No julgamento, a Corte entendeu que o Estado, além de ter a obrigação de utilizar critérios razoáveis para a seleção dos estudantes, precisava comprovar que o número de vagas disponíveis realmente representava a capacidade máxima. Assim, determinou que o Poder Público não estaria obrigado a fornecer educação superior a todos os alunos, pois os direitos a prestações dependeriam da capacidade financeira dos entes estatais

(Kohls; Alvez, 2021, p. 8).

Kohls e Alvez (2021, p. 9) afirmam ser evidente que essa decisão teve um impacto significativo na doutrina brasileira. No entanto, há uma grande disparidade entre as realidades do Brasil e da Alemanha.

É inviável aplicar o princípio da reserva do possível ao contexto do Brasil da mesma forma como foi concebido na Alemanha. Isso, porque a base legal que originou a demanda no judiciário alemão se fundamenta em uma norma que não possui equivalente na Constituição Federal brasileira. (Kohls; Alvez, 2011, p. 10)

A ideia da reserva do possível ganhou notoriedade no Brasil e vem sendo utilizada frequentemente como justificativa para evitar o cumprimento de obrigações constitucionais. Essa argumentação baseia-se na alegada escassez de recursos e na falta de previsão orçamentária para determinadas despesas, o que acaba por impor restrições à atuação judicial sobre as políticas públicas. Ao mesmo tempo, há aumento das demandas da sociedade, que busca a efetivação de seus direitos sociais. (Kohls; Alvez, 2021, p. 8)

Kohls e Alvez (2021, p. 10) defendem a existência de três dimensões da reserva do possível, sendo elas: fática, jurídica e negativa, que atuam como limites à efetivação dos direitos sociais. A dimensão fática refere-se à falta de recursos para atender demandas sociais, exigindo comprovação pelo Poder Público da insuficiência financeira. A dimensão jurídica relaciona-se à distribuição de recursos com base no texto constitucional, envolvendo receitas, competências e organização administrativa. Já a dimensão negativa aborda a insuficiência orçamentária para realizar todos os direitos, protegendo contra a priorização de uma prestação em detrimento de outra. No Brasil, a reserva do possível reflete os custos dos direitos, focando na razoabilidade e na disponibilidade de recursos.

Em face disso, o entendimento é que a teoria da reserva do possível, desenvolvida na Alemanha, baseia-se na ideia de que a efetivação dos direitos fundamentais depende da capacidade econômica do Estado. No Brasil, como referido a reserva do possível ganhou destaque como justificativa para a não realização de obrigações constitucionais, devido à escassez de recursos e à falta de previsão orçamentária.

2.1 Da Elaboração do Orçamento

Sob o escopo conceitual da reserva do possível, abordar-se-á como são as receitas e as despesas públicas com bens e serviços, com a finalidade de se compreender melhor o direcionamento do dinheiro público.

Os direitos fundamentais foram assegurados pela Constituição Federal e estão

normatizados em seu artigo 5º. No contexto dessa previsão, as contas públicas possuem enorme relevância como meio de concretização de políticas públicas que versem sobre a igualdade, a liberdade e a segurança.

O Ministro Carlos Britto, no julgamento da ADI 4048, de 2008, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgado em 14/05/2008, Tribunal Pleno, defendeu que o orçamento público é a lei mais importante para o país após a Constituição, tendo em vista ser a que mais influencia o destino da coletividade (como já mencionado).

Para Gonçalves et al. (2022, p. 84-85), o desenvolvimento humano destaca-se como fruto da aplicação de recursos voltados à população, a fim de promover capacidades essenciais como educação, saúde, emprego e renda, entre outras. O crescimento econômico não apenas contribui para o aumento das rendas privadas, mas também permite ao Estado financiar a seguridade social e exercer uma intervenção governamental ativa. Portanto, um orçamento público equilibrado e eficiente é essencial para a atividade financeira do Estado.

A Constituição trata do orçamento público em seu no artigo 165 e seguintes, o qual prevê a elaboração do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Conforme artigo 165, § 1º da Constituição Federal, a Lei que institui o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas e para os programas de duração continuada. Quanto à LDO, o artigo 165, § 2º estabelece que a lei compreenderá as metas e as prioridades da Administração Pública federal, conforme trajetória sustentável da dívida pública, e orientará a elaboração da lei orçamentaria anual. O § 10 desse artigo estabelece que “a administração tem o dever de executar as programações adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”

Nada obstante, a Emenda Constitucional nº 100 de 2019 alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução de orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares das unidades federativas e do Distrito Federal.

Diante disso, nota-se que a Constituição, em observância a seu artigo 2ª, atribuiu competências para cada poder na elaboração e aprovação das leis orçamentárias.

Frente a isso, o Poder Executivo, representado por seu chefe, possui a prerrogativa de propor o plano de governo, e o Poder Legislativo possui a prerrogativa de apreciar o plano e, caso necessário, modificá-lo por meio de emendas parlamentares. (Gonçalves et al., 2022, p.86)

As emendas parlamentares são o meio que o Poder Legislativo possui para participar de grandes questões de governo e de reformular políticas públicas. No entanto, o artigo 166 da

Constituição prevê algumas regras para as alterações pelo legislativo. Ele analisará e emitirá pareceres sobre os projetos e as contas anuais apresentados pelo Poder Executivo, bem como avaliará os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. Cabe ao Legislativo também realizar o acompanhamento e a fiscalização das atividades orçamentárias. (Gonçalves et al, 2022, p. 86-87)

Quanto às emendas propostas pelo Poder Legislativo para a modificação da LOA, só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com as diretrizes presentes no PPA e na LDO, nos termos do artigo 166, § 3º. O mesmo dispositivo apresenta como requisito a necessidade de que sejam identificados os recursos necessários para a realização da alteração, sendo que tais recursos só podem ser provenientes de anulações de despesas. (Gonçalves et al., 2022, p.87)

Frente ao exposto, conclui-se que o orçamento público é fundamental para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição. É organizado por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelecem metas, prioridades e diretrizes para a gestão dos recursos públicos. A Emenda Constitucional nº 100/2019 reforçou a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares, fortalecendo o papel do Poder Legislativo no planejamento e fiscalização orçamentária. Enquanto o Poder Executivo propõe os planos, o Poder Legislativo pode alterá-los por emendas, desde que compatíveis com o PPA e a LDO, e com indicação de recursos. Esse equilíbrio entre os poderes visa garantir que o orçamento público atenda às demandas sociais, promovendo políticas voltadas à saúde, educação, emprego e outros direitos essenciais.

2.2 Da Natureza do Orçamento Público

Presente a organização normativa do orçamento público e o papel do Poder Executivo e do Legislativo para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, previstos na Constituição Federal de 1988, enfoca-se a natureza jurídica do orçamento público, haja vista o entendimento de que o orçamento público teria um sentido de lei, como explicitado pelo Ministro Carlos Ayres Brito. Algumas posições tratam o orçamento como lei material, bem como outras defendem a característica de lei especial e, por fim, há entendimentos em favor da natureza de ato administrativa.

Para Abraham (2025, p. 253), essa discussão não é meramente teórica, haja vista seus efeitos concretos sobre o Direito: 1) se o Poder Executivo é obrigado a cumprir os programas e executar as despesas previstas na lei orçamentária; 2) se a criação de direitos subjetivos para os cidadãos possibilita a judicialização não apenas das despesas e programas constantes na lei orçamentária, mas também dos direitos fundamentais e sociais assegurados pela Constituição;

3) se há viabilidade de submeter tais questões ao controle concentrado de constitucionalidade.

Como explicado, o orçamento é de iniciativa do Poder Executivo, com a participação dos demais poderes, que após deliberação e votação, segue o rito legislativo similar a qualquer outra lei. (Abraham, 2025, p. 253)

O orçamento público assemelha-se a uma lei ordinária, já que é elaborado por meio de um projeto de lei, pode ser modificado por emendas, recebe parecer da comissão orçamentária, passa por votação e aprovação com um quórum regular de uma lei ordinária e, por fim, é sancionado e publicado. (Abraham, 2025, p. 253)

Não obstante, ele recebe um tratamento específico quanto à sua forma e conteúdo, fato que leva alguns autores a defenderem que a posição de lei especial, com argumentos que sustentam essa perspectiva. Em primeiro lugar, o projeto orçamentário tem prazo específico para ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, conforme o § 2º do artigo 35 do ADCT; em segundo, seu conteúdo é restrito a tratar de receitas e despesas, sendo vedada a inclusão de matérias alheias, conforme o § 8º do artigo 165 da Constituição Federal; em terceiro, ele não pode ser objeto de lei delegada ou medida provisória, salvo no caso de abertura de créditos extraordinários, como previsto no § 1º do artigo 62, da Constituição; em quarto, a possibilidade de emendas ao orçamento é condicionada às regras estabelecidas pela Constituição, nos termos do § 3º do artigo 166 da Carta Magna; por último, o orçamento tem vigência limitada a um ano, expirando automaticamente com o término do exercício financeiro, sem necessidade de revogação formal. (Abraham, 2025, p. 253).

A lei orçamentária é uma lei diferente, ou seja, não é uma lei comum. A visão do orçamento como lei formal tem como argumento a ideia de que seu conteúdo seria um mero ato administrativo, em razão de apenas prever as receitas e autorizar despesas, ou seja, realizando as atividades típicas da Administração Pública. Portanto, não faria diferença nomear o orçamento de “lei orçamentaria”, uma vez que falta força normativa, da mesma forma que os atos orçamentários não têm condições de generalidade, constância ou permanência de uma lei. (Abraham, 2025, p. 253, 255) Ou seja, tratar o orçamento como lei formal implica considerar o texto como uma mera formalidade que em caso de descumprimento, não ensejaria em infração jurídica.

Para Abraham (2025, p. 255), essas premissas, que ainda influenciam a compreensão do sistema orçamentário brasileiro, têm origem na Prússia do final do século XIX, e foram criadas para legitimar juridicamente os ideais do princípio monárquico prussiano e assegurar a soberania do monarca sobre o parlamento.

Para se compreender o conflito histórico, é importante destacar que, sob a liderança do

chanceler Otto von Bismarck, a Prússia enfrentou o desafio de reestruturar o serviço militar, o que demandava aumento significativo nos gastos com fins bélicos. O Executivo apresentou um projeto de lei propondo essas mudanças, mas o Parlamento rejeitou a proposta. Apesar da negativa, o Executivo retirou o projeto e deu início à reforma militar, contrariando a decisão parlamentar. Os recursos necessários foram novamente incluídos no orçamento anual, mas o Parlamento os rejeitou novamente. (Abraham, 2025, p. 225, 256)

Nesse contexto, a doutrina germânica tentou resolver o impasse ao destacar o princípio monárquico, que assegurava a preeminência do Poder Executivo, caso houvesse conflito com os demais poderes. Defendeu-se, também, que o orçamento não era, em essência, um ato legislativo, mas sim uma função administrativa típica do Executivo. A exigência de aprovação por lei teria caráter meramente formal, funcionando como uma chancela parlamentar (Abraham, 2025, p. 256).

Abraham (2025, p. 257) afirma que é preciso contextualizar historicamente os cenários vivenciados pelos Estados germânicos na formulação da teoria do orçamento autorizativo. É crucial para compreender que uma construção teórica de mais de um século, baseada em princípios constitucionais muito diferentes dos da Constituição brasileira de 1988, não pode ser aplicada literalmente sem uma revisão crítica de seus fundamentos. A distinção entre lei formal e lei material, utilizada para determinar a natureza jurídica do orçamento, não é uma lógica formal universalmente válida, mas sim, uma solução jurídica enraizada nos desafios constitucionais enfrentados na Alemanha naquele período.

Em face disso, cabe questionar se uma distinção originada no princípio monárquico, marcada pela supremacia do Poder Executivo e por um caráter autoritário, ainda deve ser utilizada como referência nas discussões sobre o orçamento público nos dias atuais. (Abraham 2025, p. 257)

Nesse ponto, vale ressaltar que o orçamento brasileiro é autorizativo e não impositivo, como já mencionado. Portanto, a lei contém apenas a previsão de gastos, que serão efetuados conforme disponibilidade das receitas recebidas; a previsão de uma despesa não implica em sua realização (Piscitelli, 2023, p. 64)

Em outro ponto, Piscitelli (2023, p. 66, 67) defende que mesmo o orçamento sendo autorizativo, grande parte das receitas estatais tem destinação própria, vinculada à finalidades específicas, como a contribuição destinada à seguridade social. O artigo 194 da Constituição estabelece que os tributos arrecadados serão gastos com saúde, previdência e assistência social.

Assim, no caso das receitas provenientes de contribuições, há obrigatoriedade quanto à destinação desses recursos, dado que estão vinculados a finalidades específicas, limitando

significativamente a discricionabilidade do Poder Público nesse aspecto. (Piscitelli, 2023, p. 67)

Todavia, Abraham (2025, p. 257) afirma que a doutrina mais moderna e a jurisprudência brasileira estão consolidando o entendimento do caráter impositivo do orçamento público. Por fim, é necessário abandonar a teoria do orçamento como lei meramente formal, pois ela não se alinha ao nível de desenvolvimento alcançado pela democracia, tanto globalmente quanto no Brasil. (Abraham, 2025, p. 257)

Em resumo, sobre o orçamento público poder ser visto em diferentes perspectivas quanto a uma classificação como lei formal, lei material, lei especial ou ato administrativo, é consenso de que essa discussão tem efeitos concretos no Direito, como a obrigatoriedade do Poder Executivo de cumprir despesas previstas, a judicialização de direitos fundamentais e a possibilidade de controle de constitucionalidade.

Dada a complexidade da estrutura orçamentária e a sua natureza autorizativa, é imprescindível analisar como essas características impactam a implementação de políticas públicas via decisões judiciais.

3 BREVES CONSIDERAÇÃO SOBRE A EFETIVAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS POR MEIO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Com base nas noções teóricas e normativas apresentadas neste trabalho – conceito de processos estruturais como instrumento cabível para concretização de direitos fundamentais diante de omissões do poder público e a natureza jurídica do orçamento público e a teoria do reserva do possível – pretende-se analisar a posição dos tribunais superiores frente ao dilema da escassez de recursos para à implementação de medidas estruturantes e verificar possíveis soluções frente à natureza de lei formal do orçamento público.

3.1 Posição dos Tribunais Superiores

Conforme discutido, o debate sobre a violação da separação dos poderes ou o chamado "ativismo judicial" frequentemente aplica uma lógica jurídica estadunidense ao contexto do sistema judicial brasileiro. Nos Estados Unidos, a Constituição é concisa e objetiva; não contempla direitos sociais em seu texto ou nas emendas. Em contraste, a Constituição brasileira é ampla e rica em garantias de direitos fundamentais. A Carta Nacional assegura, por exemplo, que o Poder Judiciário não pode se eximir de apreciar lesões ou ameaças a direitos, o que legitima sua atuação em determinadas situações. Assim, é essencial compreender a posição do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a atuação judicial em políticas públicas.

Em que pese a discussão teórica sobre separação de poderes e ativismo judicial, Vitorelli (2025, p.115) explica que o STF e o STJ consolidaram entendimentos no sentido de que o Poder Judiciário pode intervir para exigir do poder público a adoção de medidas necessárias à garantia de direitos fundamentais.

Entre as decisões mais antigas sobre o tema, destaca-se a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamenta (ADPF) 45 (STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191), na qual se entendeu como ilícito a criação de empecilhos (financeiros ou políticos/administrativos) com a finalidade de privar o cidadão de condições materiais mínimas de existência. Além disso, entendeu-se que a teoria da “reserva do possível” não pode ser invocada pelo Estado para se eximir do cumprimento das obrigações constitucionais. (Vitorelli 2025, p.115)

Após essa decisão, o Tribunal foi demandando para julgar várias outras ações semelhantes, com o objeto de concretização de políticas públicas por meio de decisões judiciais.

Para Vitorelli (2025, p.117, 118), a teoria da reserva do possível ainda é invocada com alguma recorrência, mas já se nota um certo predomínio de seu afastamento. Na visão dele, essa teoria, aplicada a casos reais, possui um apelo mais aparente do que empírico. Isso implica dizer que os limites orçamentários existem, mas são definidos por escolhas políticas e não pelo real impacto das despesas públicas. Na prática, o governo não faz uso da tese para limitar o número de pessoas beneficiadas pela dedução dos gastos com saúde e educação. Porém, essa teoria sempre é lembrada no caso em que o cidadão requer vagas em creche ou o fornecimento de medicamento.

Um caso interessante sobre políticas públicas foi a decisão do STJ no REsp 1367546, de relatoria do Ministro Humberto Martins, da Segunda turma, no qual ficou determinado que o município de Uberlândia construísse uma usina de reciclagem, conforme emenda a seguir:

EMENTA – STJ. REsp: 1367549 MG 2011/0132513-5. Segunda Turma. Relator Ministro Humberto Martins, Julgamento: 02/09/2014. [...] 1. Cinge-se a controvérsia dos autos à possibilidade do Ministério Público, em obrigação de fazer, por meio de ação civil pública, compelir o administrador a implementar obra pública, qual seja, usina de reciclagem de entulhos provenientes da construção civil, que estivesse causando danos ao meio ambiente. 2. Irretocável, a posição do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, no sentido de que "O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes" [...].

É interessante notar que diferente da ADPF 45, que determinou a implementação de uma política pública já existente, o Resp 1367549 determinou a criação de uma usina de reciclagem. Nesses dois julgados, ADPF 45 e no Resp 1367549, não foram mencionados a disponibilidade financeira do Estado, nem mencionada a origem dos recursos. As decisões trataram apenas do texto constitucional. (Vitorelli 2025, p.115)

Isto posto, nota-se que os tribunais superiores vêm entendendo como plenamente possível intervir em políticas públicas, em situações de violação de direitos fundamentais.

3.2 Breves Considerações sobre a ADPF 347

O caso da referida ADPF 347, conhecido pelo reconhecimento do ECI no sistema carcerário brasileiro, é exemplo marcante da interação entre processos estruturais, orçamento público e direitos fundamentais.

Em 2015, o partido Socialismo e Liberdade (PSOL) interpôs ADPF perante o STF para tratar das violações generalizadas de direitos humanos no sistema prisional brasileiro, haja vista o sistema prisional com os problemas de superlotação, as condições degradantes, a falta de

assistência básica e a ausência de políticas públicas de reintegração social. Diante dessa situação, o partido requereu: a) a elaboração e implementação de planos de ação sob monitoramento judicial; b) realização de audiências de custódia; c) fundamentação das decisões que não aplique medidas cautelares diversas; d) a liberação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). (Carvalho, 2023, p.53)

O STF reconheceu que a situação violava princípios constitucionais, como o direito à dignidade humana, à integridade física e moral e à saúde, declarando um ECI. Esse conceito admite violações massivas e contínuas de direitos fundamentais, devido à omissão sistemática do poder público e exige ações coordenadas e sustentáveis para corrigir o problema.

Entre as medidas determinadas, destacam-se: a) a realização de audiências de custódia para garantir que o preso seja apresentado à autoridade judicial em até 24 horas após a prisão; b) o desbloqueio das verbas do Fundo Penitenciário Nacional; c) o envio de informações ao tribunal pela União e pelos estados sobre a situação prisional nas respectivas áreas de atuação.

Em relação ao orçamento público, a decisão teve implicações diretas, pois as medidas determinadas pelo STF exigiam recursos financeiros substanciais para melhorar as condições do sistema prisional. A decisão apontou o subfinanciamento crônico do sistema penitenciário, com um orçamento insuficiente para atender às demandas mínimas, como reformas estruturais, construção de novas unidades prisionais e contratação de pessoal.

Na fundamentação da decisão da ADPF 347, foi ressaltado que, entre 1990 e o julgamento em 2014, a população carcerária no Brasil cresceu de 90 mil para mais de 560 mil presos. Esse cenário colocou o país em quarto lugar no ranking mundial de população carcerária, o que justificou a liberação do Fundo Penitenciário Nacional.

Entretanto, o descontingenciamento do Fundo Penitenciário não significa que os valores foram usados em sua totalidade; na verdade, uma pequena parte do liberado foi usada. Carvalho (2023, p. 55), ao analisar os dados referentes ao período 2019 a 2022, constatou que menos da metade (45,92%) foi executado. Ao comparar com o percentual utilizado do fundo entre o período de 1995 a 2011, verificou que, após a decisão do STF na ADPF 347 não teve efeito nenhum sobre o percentual orçamentário utilizado do fundo, mantendo a média de utilização.

Isso é consequência direta da natureza jurídica de lei formal do orçamento público, ou seja, um orçamento de característica autorizativa, segundo o qual o fato de serem despesas não obriga a administração a cumprir.

Portanto, com base nos conceitos apresentados neste trabalho e na ADPF 347, entende-se que um dos principais problemas das decisões em processos estruturais é que elas carecem de efetivação. Como no caso do ECI carcerário, outras áreas da Administração Pública

institucionalizaram a violação de direitos fundamentais, sendo necessário que se promova um verdadeiro processo de reestruturação.

Contudo, em muitos casos, é necessária a liberação de recursos, o que tem como um dos maiores entraves a natureza autorizativa do orçamento público. Em razão disso, mesmo que seja reconhecido um direito social pelo poder judicial, existe a possibilidade de que nunca ocorra o cumprimento da decisão.

Uma possível solução para esse problema seria tornar as decisões judiciais impositivas, uma vez que, conforme demonstrado, a característica autorizativa do orçamento público remete a uma origem autoritária, incompatível com a constituição vigente no Brasil. Isso significa que pelo menos as decisões proferidas após tramitação judicial criariam direitos subjetivos e poderiam ser submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade.

Portanto, o caso da ADPF 347, que definiu o ECI no sistema prisional brasileiro, destaca a relação entre processos estruturais, orçamento público e direitos fundamentais. O STF estabeleceu ações específicas e determinadas, incluindo o uso de recursos do FUNPEN, mas a execução foi limitada, com menos da metade do fundo utilizado entre 2019 e 2022. Essa ineficácia é atribuída à natureza autorizada do orçamento público, que não obriga administração a cumprir as despesas previstas, como amplamente comentado aqui.

Esse caso evidencia a dificuldade de efetivar decisões estruturais em um sistema onde a violação de direitos fundamentais é institucionalizada. Como solução, propõe-se que decisões judiciais sejam impositivas, garantindo direitos subjetivos e viabilizando sua execução, o que seria mais compatível com a Constituição brasileira de 1988.

3.3 Interesse Público e Consensualidade

Diante do empecilho que envolve a natureza autorizativa do orçamento público, faz-se necessário pensar em soluções para tornar as decisões estruturais eficientes diante da omissão dos demais poderes e das dificuldades orçamentárias. Outra solução é possível, por meio de implementação de acordos com o ente público.

Enquanto os indivíduos privados possuem ampla liberdade para agir, desde que respeitem os limites impostos pela legislação, a Administração Pública, ao contrário, encontra-se subordinada a um rigoroso regime jurídico que restringe suas ações àquilo que a lei expressamente permite. (Medina, 2023, p. 17)

Tal limitação advém do princípio da legalidade, pelo qual o poder público só pode atuar nos termos definidos no ordenamento, para proteger o interesse público de forma indisponível. Esse princípio baseia-se em duas diretrizes fundamentais: (i) a preeminência da lei como

norteadora da atividade administrativa e (ii) a concepção de legalidade como vinculação obrigatória às normas jurídicas. Com isso, a lei formal tem papel central na garantia do interesse público, pois representa uma baliza intransponível para as ações administrativas. (Medina, 2023, p. 17)

Esse princípio está passando por uma reinterpretação quanto à sua forma de vinculação ao Direito. O que antes se limitava exclusivamente ao cumprimento da lei, agora se expande para incluir diferentes tipos de normas presentes no ordenamento jurídico, ampliando o escopo de atuação e a conformidade da Administração Pública. Medina (2023, p. 17)

A alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), realizada em 2018, trouxe uma importante inovação ao estabelecer que o poder público adote mecanismos consensuais em suas decisões. O artigo 26, *caput*, desse diploma legal reconhece expressamente a possibilidade de firmar compromissos entre a Administração Pública e particulares, com o objetivo de atender interesses coletivos. Essa mudança reforçou a necessidade de uma revisão do tradicional conceito de indisponibilidade do interesse público, que até então sustentava uma visão rígida e contrária à possibilidade de negociação desses direitos. (Medina, 2023, p. 19) De acordo com o Código de Processo Civil, artigo 190,

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Com efeito, tanto o CPC quanto o dispositivo da LINDB dispõem sobre autocomposição. Didier Jr. et al. (2016, p. 106-107), ao tratarem do processo coletivo no campo do Direito Processual Civil e Direito Constitucional, observam que ele está impregnado da concepção de indisponibilidade do interesse público. No entanto, os autores ressaltam que a indisponibilidade não é absoluta, mas sujeita a uma "obrigatoriedade mitigada pela conveniência e oportunidade". Como exemplo prático, citam a Lei nº 7.347/1985, que regulamenta a ação civil pública voltada à reparação de danos ambientais e outras violações. Essa lei prevê instrumentos que possibilitam a negociação de prazo e de forma de cumprimento das obrigações impostas, destacando-se, nesse contexto, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Esse instrumento é utilizado por órgãos públicos e, no âmbito do Ministério Público, regulamentado pela Resolução nº 127/17 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Além desses, outros dispositivos legais e normativos autorizam expressamente a celebração de acordos entre o Poder Público e particulares, ampliando o espaço para soluções consensuais em litígios envolvendo o interesse público. São exemplos disso a transação tributária, os acordos de leniência e a possibilidade do Poder Público participar de arbitragem

(Medina, 2023, p. 19)

Sob essa ótica, além da possibilidade de celebração de acordos no âmbito do Direito material, não se pode ignorar a viabilidade de firmar convenções processuais destinadas à resolução de conflitos entre a Administração Pública e particulares. Essas convenções, assim como as normas regulamentares emitidas por órgãos ou entidades administrativas, configuram fontes normativas que integram o conjunto de regras que compõem o bloco de juridicidade e conferem legitimidade ao uso de soluções consensuais no processo administrativo e judicial.

(Medina, 2023, p. 19)

Ou seja, entende-se que, diante das dificuldades de cumprimento de decisões judiciais via processo estrutural, para assegurar direitos humanos perante a administração pública, o caminho mais eficiente seria a celebração de acordos com o poder público, visando a se chegar a um estado ideal de coisas.

Contudo, existe uma posição diferente, na qual se defende a execução forçada como meio hábil para a implementação das decisões, com a adoção de medidas coercitivas, como por exemplo, a aplicação de multas diárias.

Entende-se que decisões coercitivas que impõem um ônus monetário à Administração Pública, embora possam ser eficazes em países como os Estados Unidos, dificilmente teriam o mesmo efeito aqui. A razão disso é a dificuldade financeira enfrentada pelo Poder Público para implementar decisões estruturais. Aplicar multas por descumprimento, quando a causa principal desse é a própria falta de recursos, seria contraproducente.

Ocorre que não se pode aplicar sanções ou obrigar que o Poder Executivo implemente essas decisões, tendo em vista a natureza autorizativa do orçamento público. Nessa perspectiva, a técnica de execução negociada busca integrar as partes envolvidas no processo, promovendo um diálogo construtivo e a formulação conjunta de estratégias para implementar uma decisão de forma eficaz e sustentável. Essa abordagem enfatiza a importância de aliar a elaboração de decisões judiciais à execução planejada, para garantir resultados. (Medina, 2023, p. 19)

Em síntese, problemas estruturais caracterizam-se por sua complexidade e pela violação sistemática de direitos fundamentais, resultante de falhas institucionais persistentes. Embora o Poder Judiciário surja como uma alternativa viável, frente à inércia dos demais Poderes, sua atuação enfrenta sérias limitações quanto à efetividade de suas decisões. Isso ocorre porque, mesmo ao determinar que o Estado adote determinadas medidas e reiteradamente rejeitar a aplicação da teoria da reserva do possível, o Judiciário não dispõe de competência para garantir a execução prática de suas ordens, devido à natureza meramente autorizativa do orçamento público. Esse impasse ficou evidente no emblemático caso da ADPF 347.

Diante da dificuldade de efetivar decisões judiciais estruturais, devido à natureza autorizativa do orçamento público, é fundamental buscar alternativas viáveis para garantir a implementação dos direitos fundamentais. Enquanto a imposição coercitiva, como multas, apresenta limitações em razão da escassez de recursos, a solução consensual desponta como uma abordagem mais eficaz. A possibilidade de celebrar acordos entre a Administração Pública e particulares, prevista no artigo 26 da LINDB e no artigo 190 do CPC, oferece uma via promissora para lidar com litígios complexos, permitindo que as partes envolvidas definam conjuntamente estratégias sustentáveis e exequíveis. Esse modelo de execução negociada, que visa integrar diálogo e planejamento na aplicação de decisões judiciais, busca superar os entraves institucionais de forma pragmática, sem comprometer o interesse público.

Frente ao exposto, neste trabalho, duas possíveis soluções são apresentadas neste estudo, conforme citado: a) tornar as decisões judiciais, com características estruturante, implementada nos orçamentos, como impositivas, tendo em vista a natureza incompatível do orçamento autorizativo com as bases democráticas da constituição federal; 2) a solução consensual do conflito, com base no artigo 20, da LIDB e o artigo 190, do CPC.

Contudo, o tema é complexo e não se tem pretensão de esgotar a discussão.

CONCLUSÃO

Diante da complexidade dos problemas sociais e da crescente constitucionalização dos direitos fundamentais, a judicialização de conflitos sociais tem se consolidado como um meio importante para assegurar a efetivação desses direitos. Esse fenômeno, além de provocar debates sobre os limites da atuação do Poder Judiciário, tem impulsionado o crescimento tanto no número quanto na relevância dos chamados “processos estruturais”.

Entretanto, o Poder Judiciário enfrenta sérias limitações na implementação de mudanças sociais significativas por meio desses processos, especialmente devido a sua falta de controle sobre o orçamento público. Diante disso, o presente trabalho buscou analisar a relação entre os processos estruturais e o orçamento público, com o objetivo de identificar formas eficazes de garantir a implementação de políticas públicas.

Ficou evidente que, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição, o Poder Judiciário detém legitimidade para intervir na formulação de políticas públicas, especialmente nos casos em que os entes estatais violam reiteradamente os direitos fundamentais. Nessa perspectiva, o processo estrutural se apresenta como o instrumento processual mais adequado para a reestruturação de instituições que perpetuam situações de desconformidade jurídica.

Todavia, a análise de casos práticos revelou que a implementação de decisões estruturais enfrenta grandes obstáculos, sobretudo quando envolve a alocação de recursos públicos. Embora haja um movimento doutrinário e jurisprudencial que busca afastar a aplicação indiscriminada da teoria da reserva do possível, essa tese ainda repercute nos tribunais, dificultando a efetivação de políticas públicas determinadas judicialmente. Além disso, mesmo quando há decisões favoráveis à implementação de políticas públicas, essas medidas muitas vezes não são executadas, devido à natureza jurídica autorizativa do orçamento.

Isso significa que, mesmo que determinada despesa esteja prevista no orçamento, ela pode nunca ser executada, já que a lei orçamentária no Brasil tem caráter autorizativo, não impositivo. Esse problema torna ainda mais desafiadora a efetivação de decisões estruturais que demandem recursos financeiros. Até mesmo o Poder Executivo, responsável pela elaboração do orçamento, enfrenta dificuldades para cumprir o que foi planejado.

Defendeu-se, ao longo do trabalho, que a natureza autorizativa do orçamento público não se harmoniza com a atual Constituição, em razão da origem de seu conceito em um contexto monárquico, com o objetivo de reforçar a supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Frente a esse contexto de dificuldades, o estudo apresentou duas possíveis soluções: 1) tornar as decisões judiciais estruturais impositivas, garantindo que elas sejam incorporadas ao orçamento público com caráter obrigatório, considerando que o modelo autorizativo vigente se mostra incompatível com os princípios democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988; 2); adotar técnicas consensuais de resolução de conflitos, com fundamento no artigo 20 da Lei LINDB e no artigo 190 do CPC, de modo a promover o diálogo entre os poderes e assegurar uma implementação gradual e pactuada das políticas públicas.

Análise desenvolvida indica que tanto o debate sobre a natureza do orçamento — impositivo ou autorizativo — quanto a aplicação dos processos estruturais continuarão em evidência no cenário jurídico e político brasileiro. Projetos de lei e manobras políticas em torno da questão orçamentária, bem como o crescente interesse acadêmico e prático pelos processos estruturais, apontam a necessidade de estudos futuros mais aprofundados.

Assim, acredita-se que há um vasto campo a ser explorado, especialmente no que diz respeito à relação entre processos estruturais, orçamento público, direitos fundamentais e reformas sociais duradouras. A complexidade do tema é um estímulo a novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/> Acesso em: 04 jan. 2025.

CARVALHO, Paulo Gustavo Medeiros. **O Reflexo da Atuação do Poder Judiciário na Eficiência dos “Processos Estruturais”**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2023.

CASIMIRO, Matheus ; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos Estruturais Para Além Da Retórica: Contribuições Indianas Para O Monitoramento De Decisões Judiciais. **Rev. Direito e Práxis**, v. 14, n. 2, p.1027-1051, 2022. Disponível em: www.scielo.br Cesso em: 29 jan 2025.

CASTRO, Marcília Ferreira da Cunha e. **Processo Estrutural Como Instrumento De Tutela Dos Direitos Sociais Sob Perspectiva Da Sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/>. Acesso em: 29 jan 2025.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à Justiça: Promessa Ou Realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 2, p. 38-68, 2016.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**. 9 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. v.IV

DIDIER JR., Fredie; e; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para Uma Teoria Do Processo Estrutural Aplicada Ao Processo Civil Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n.75, 2020. Disponível em <https://www.mprj.mp.br/> Acesso em: 29 jan 2025.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de; ZANETI JR., Hermes. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4. ed. São Paulo: JusPodvim, 2022. p. 462.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA. Rafael Alexandria. de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplica ao processo brasileiro. **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024. p. 563-592

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix; OSNA, Gustavo (Org.).**Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024. p. 211-227

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Respostas simples para problemas complexos? Processo estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix; OSNA, Gustavo (Org.).**Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024.p. 453-473

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira. Processos Estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix; OSNA, Gustavo (Org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024. p. 255-278

GONÇALVES, André Luiz de Matos; FOGAÇA, Débora de Paula Brito; LIMA, Divino Humberto de Souza; FERREIRA, Lucas Lima de Castro. O orçamento Público Como Limite Para Implementação De Direitos Sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. **Revista Jurídica do Ministério Público do estado do Tocantins**, v.1 n. 20, 2022. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/> Acesso em :03 de jan. de 2025

KOHL, Cleize Carmelinda; ALVEZ, Marcia Fernanda. A Questão Do Cumprimento Das Decisões Judiciais Frente O Orçamento do Estado. **Revista Científica do UniRios**, 2021.

MAZINI, Paulo Guilherme. Processos Estruturantes: Origem, Casos Relevantes Na América Latina E Reflexões A Partir Do Sistema Processual Brasileiro. **Revista da Fac. Dir. Univ. São Paulo**, v. 117, p. 527-550, 2022.

MEDINA, Bruna Schweitzer. O Que Vem Depois: Desafios na implementação de decisões estruturais em Litígios que envolvem o poder público. **RJLB**, ano 9, n. 4, p.295-330, 2023.

OLIVEIRA, Lillian Z.; RIBEIRO, Luiz. Processo Estrutural: da importância da atuação do julgador. **Conpedi Law Review**, v.7, n. 2, p. 56-75, 2021.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 9.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/> Acesso em: 04 jan. 2025.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. Processo Coletivo Estrutural Democrático na Jurisdição Brasileira: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix; OSNA, Gustavo (Org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024. p. 317-346

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: Decisão e Implementação de Mudanças Socialmente Relevantes pela via Processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix; OSNA, Gustavo (Org.). **Processos Estruturais**. 5. ed. São Paulo Juspodivm, 2024. p. 409- 451

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson.. Qual é o futuro dos processos estruturais no Brasil? Entrevista a Felipe Rocondo. **JOTA**, 2024. Disponível em <https://portal.trf6.jus.br/> Acesso em: 28 jan 2025.