

O PROCESSO ESTRUTURAL, A PROVA E SUAS ESPECIFICIDADES⁷²⁶

THE STRUCTURAL PROCESS, EVIDENCE AND ITS SPECIFIC CHARACTERISTICS

Luiz Rodrigues Wambier

Advogado com atuação no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. Sócio do escritório Wambier, Yamasaki, Bevervango & Lobo Advogados. Professor no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1691-1127>. Instagram: @professor_wambier

RESUMO: O presente estudo examina o processo estrutural e sua interação com o sistema jurídico brasileiro, com ênfase na produção de provas e na sua flexibilização. Esse tipo de processo busca solucionar litígios complexos por meio da reestruturação de políticas públicas e das instituições, diferenciando-se do modelo tradicional, que se limita à resolução de disputas entre partes individuais e bem definidas. A análise destaca que a rigidez probatória tradicional pode comprometer a efetividade das decisões estruturais, tornando necessária uma abordagem mais dinâmica e flexível. A produção de provas nos processos estruturais envolve a utilização de métodos como provas estatísticas, documentais e técnicas especializadas, além de uma ampla participação dos atores envolvidos, garantindo maior legitimidade e efetividade na solução dos problemas. Dada a natureza

multifacetária dos litígios estruturais, a pesquisa conclui que a definição do ônus da prova deve ser feita caso a caso, considerando as especificidades do conflito e seus impactos sociais. A supervisão contínua das decisões judiciais é aspecto de grande importância para garantir a implementação eficaz das medidas estruturantes determinadas. Apesar da crescente adoção dos processos estruturais no Brasil, ainda há desafios quanto à sua normatização, sendo necessário um aprofundamento acadêmico e jurídico para estabelecer critérios que assegurem previsibilidade, segurança jurídica e justiça. O estudo reforça a importância desse modelo como um instrumento de transformação social e de garantia de direitos fundamentais, destacando a necessidade de aprimoramento das formas de produção de provas e da atuação judicial nesses casos.

⁷²⁶ Artigo recebido em 16/06/2026 e aprovado em 27/08/2026.

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural; prova; ônus da prova; instrução probatória; flexibilização processual.

ABSTRACT: This paper examines the structural process and its interaction with the Brazilian legal system, with an emphasis on the production of evidence and its flexibilization. This kind of process seeks to resolve complex disputes by restructuring public policies and institutions, differentiating itself from the traditional process, which is limited to resolving disputes between individual and well-defined parties. The analysis highlights that conventional evidentiary rigor can compromise the effectiveness of structural decisions, making a more dynamic and flexible approach necessary. The production of evidence in structural processes involves the use of methods such as statistical, documentary and specialized technical evidence, as well as the broad participation of the actors involved, guaranteeing greater legitimacy and effectiveness in solving problems. Due to the complex nature of structural disputes, the research concludes that the burden of proof should be defined on a case-by-case basis, taking into account the specificities of the conflict and its social impacts. Continuous supervision of judicial decisions is of great importance to guarantee the effective implementation of the structural measures determined. Despite the growing adoption of structural processes in Brazil, there are still challenges regarding their

standardization, and further academic and legal research is needed to establish criteria that ensure predictability, legal certainty and justice. The paper reinforces the importance of this model as an instrument for social transformation and the guarantee of fundamental rights, highlighting the need to improve the way evidence is produced and the way the courts act in these cases.

KEYWORDS: Structural process; evidence; burden of proof; collective protection; procedural flexibility.

INTRODUÇÃO

A origem do processo estrutural (*structural injunction*) se deu nos Estados Unidos da América, a partir da atuação de juízes federais destinada a colocar em prática a decisão proferida pela Suprema Corte em 1954 no caso *Brown v. Board of Education*. As medidas tomadas tinham como objetivo uma reformulação do sistema de educação americano, que até então seguia um modelo de segregação racial. Os desdobramentos do caso, que buscou acabar com a separação entre escolas para brancos e negros, demonstrou uma das mais essenciais características do processo estrutural, sua função “performativa”, que permite com que se expanda o terreno judicializável, buscando alcançar

práticas que, a princípio, seriam consideradas fora do debate judicial.⁷²⁷

O processo estrutural surge como uma resposta aos litígios complexos, que demandam soluções prospectivas e reestruturantes. Ao contrário do processo tradicional, que visa a resolver um conflito pontual entre partes determinadas, o processo estrutural busca reconfigurar estruturas organizacionais e políticas públicas para assegurar direitos fundamentais transgredidos.

No contexto brasileiro, a CF/1988 reforçou a perspectiva de que, por vezes, judicializar direitos fundamentais é a melhor opção possível para assegurá-los, em especial quando perante omissões administrativas ou legislativas. Muito embora incida no Brasil a separação dos poderes em três, entende-se, contemporaneamente, que rigidez excessiva nesse sentido pode ser dispensada.^{728 729}

⁷²⁷ PAIXÃO, O. M. C. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo**, v. 297, p. 271 – 290, nov. 2019.

⁷²⁸ Confira-se o voto do Ministro Celso de Mello, no julgamento do AgRg no RE 410.715/SP: “(...) tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no RE 410.715/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 22/11/2005, **DJU** 03/02/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 12 fev. 2025).

⁷²⁹ WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024. Quanto à judicialização, escrevem Moreira e Garcia: “(...) a Constituição e seus princípios dotados de caráter normativo passam a servir de fundamento direto para pretensões deduzidas perante o Judiciário. Isso reforça a luta política e redimensiona a correlação de forças dos conflitos sociais. Decorre do neoconstitucionalismo, então, o pós-positivismo e com ele se exige um novo quadro

hermenêutico que busque os sentidos na intersubjetividade (concretização da fraternidade na preocupação com os outros e as gerações futuras: solidariedade). De modo que o problema se opera no plano estrutural, funcional e interpretativo. (...) A judicialização é um fenômeno mundial, que assinala a organização política das democracias ocidentais no segundo pós-guerra, centradas nas Constituições e, quase sempre, dotadas de Tribunais Constitucionais. Quanto mais analítica é a Constituição, menos se reserva à competência e à atuação do legislador, do parlamentar ou dos tradicionais atores da democracia representativa. É retirar matérias do debate majoritário da última hora e transformá-las em norma constitucional. A expansão da jurisdição e da jurisdição constitucional é um efeito necessário do neoconstitucionalismo. A reaproximação entre Direito e Moral pela via dos princípios tornou as Constituições invasivas, penetrando espaços, até então intangíveis, das relações privadas. Ainda mais quando, nos países da semiperiferia e da periferia do mundo, as Constituições se tornaram também dirigentes e compromissórias. A judicialização é um fato que decorre do arranjo institucional existente na opção política feita pelo constituinte, que constitucionalizou muitas matérias e converteu todos os juristas e juízes em intérpretes e aplicadores da Constituição. (MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GARCIA, Ivan Simões. Judicialização e justificação na

O CPC/2015 foi responsável por impulsionar o processo estrutural no Brasil, em grande medida devido à ampliação da possibilidade de flexibilização⁷³⁰ procedimental trazida, em especial, pelos arts. 139, IV e VI,⁷³¹ 190⁷³² e 191⁷³³, que possibilitam, respectivamente, a determinação de medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias atípicas para cumprimento de ordem judicial; a dilação de prazos processuais e alteração da ordem de produção de provas; a celebração de negócios jurídicos processuais e o estabelecimento de calendário processual.⁷³⁴ Nesse sentido, escrevem Cremonezi, Santos e Cambi:

No plano infraconstitucional, o Código de Processo Civil de 2015 também contempla dispositivos que possibilitam e incentivam a adoção de uma atuação judicial compatível com o modelo estrutural, a começar pela previsão de normas fundamentais, como a necessidade do processo civil ser

concretização dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 103, p. 121 – 137, set. – out. 2017).

⁷³⁰ Sobre a flexibilização procedimental no sistema do CPC/2015 recomenda-se a leitura de WAMBIER, Luiz Rodrigues. O modelo processual cooperativo e a flexibilização procedimental. **Revista eletrônica de direito processual**, v. 18, p. 238-255, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/31696>.

Acesso em: 12 nov. 2025. Acerca da flexibilização no processo estrutural, ver ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45 – 81, maio. 2020.

⁷³¹ CPC. “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (...) VI - dilatar os prazos

processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito”.

⁷³² CPC. “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.”

⁷³³ CPC. “Art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.

§ 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados.

§ 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário.”

⁷³⁴ WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024.

ordenado,
disciplinado e
interpretado
conforme os
valores e normas
estabelecidos na
Constituição da
República
Federativa do
Brasil (art. 1º).
Também no art. 8º
impõe ao Poder
Judiciário a diretriz
de, ao aplicar o
ordenamento
jurídico, atender
aos fins sociais e
as exigências do
bem comum,
resguardando e
promovendo a
dignidade da
pessoa humana e
observando a
proporcionalidade
, a razoabilidade, a
legalidade, a
publicidade e a
eficiência. O art.
139, inc. IV,
confere ao juiz
poderes para
determinar
medidas
indutivas,
coercitivas e
mandamentais
com vistas à
efetivação das
decisões judiciais.
O § 2º do art. 327
autoriza a
flexibilização
procedimental em
situações
complexas,

permitindo a
adaptação do
procedimento às
particularidades
do caso concreto.
Além disso, outros
dispositivos como
os arts. 3º, § 3º;
6º; 67; 138; 190;
191; e 536, § 1º,
também fornecem
suporte normativo
à atuação
colaborativa, à
valorização do
consenso, à
atuação
institucional
integrada e ao
cumprimento
efetivo das
decisões judiciais,
pilares centrais do
processo
estrutural. Trata-
se, portanto, de
um modelo
compatível com a
estrutura jurídica
vigente, cuja
aplicação
depende mais de
uma postura
interpretativa
aberta e
comprometida
com a efetividade
dos direitos
fundamentais do
que de alteração

*normativa
expressa.*⁷³⁵

A natureza multifacetária do processo estrutural⁷³⁶ e a sua complexidade, fazem com que surja a necessidade de flexibilidade procedimental com relação à instrução probatória e ao ônus da prova. Este artigo examina as especificidades do processo estrutural e a implementação de diferentes formas de se desenvolver a instrução probatória, destacando a importância dessas mudanças para o alcance da efetividade das decisões e, consequentemente, de ganhos sociais.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE LITÍGIO E PROCESSO ESTRUTURAL

Antes de ingressar no ponto central do presente artigo, importa fazer alguns esclarecimentos sobre as particularidades do processo estrutural. O litígio estrutural surge de conflitos que extrapolam a lógica binária clássica do processo, sendo marcado, ao invés disso, pela complexidade e multipolaridade. Esse tipo de litígio envolve, portanto, uma multiplicidade de interesses e sujeitos,

em sua maioria relacionados a direitos coletivos ou políticas públicas. Tratam-se, assim, de problemas sistêmicos, que exigem, em igual medida, soluções sistêmicas que considerem vastas perspectivas e impactos sociais.⁷³⁷ Conforme ensinamentos de Arenhart:

O processo comum, de cunho individual, trabalha sempre com a lógica de que há duas visões sobre o problema, que são necessariamente antagônicas: um quer cobrar, mas o outro não quer pagar; um quer a propriedade de bem que é contestada por outro etc. No ambiente das políticas públicas, porém, a visão deve ser diferente. De um lado, porque os processos

⁷³⁵ CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo Augusto. Processo estrutural na efetivação de direitos fundamentais e na promoção da justiça social. **Revista de Processo**, v. 368 p. 227 – 247, out. 2025.

⁷³⁶ ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211 – 229, Jul - Dez 2015.

⁷³⁷ Conforme Osmar Mendes Paixão Côrtes: “Os chamados processos estruturais inserem-

se nesse contexto de quebra do papel tradicional do Poder Judiciário. De ruptura com a concepção tradicional de lide. Envolvem, por regra, uma multiplicidade de interesses, uma multiplicidade de ‘partes’ afetadas e relacionam-se ao trato de litígios de interesse público ou casos altamente complexos. (CORTÊS, Osmar Mendes Paixão Côrtes. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo**, v. 297, p. 271 – 290, nov. 2019).

*envolverão, sem dúvidas, várias visões e vários interesses diferentes, que não poderão ser agrupados apenas em dois blocos distintos. Por outro lado, porque essas visões não necessariamente são opostas e incompatíveis, podendo em certas situações convergir a um denominador comum.*⁷³⁸

O processo estrutural consiste, portanto, em um mecanismo judicial de reformulação de estruturas institucionais e burocráticas que perpetuam o desrespeito a direitos fundamentais.⁷³⁹

É interessante esclarecer que, apesar de algumas semelhanças, o litígio coletivo e o litígio estrutural carregam relevantes diferenças. Enquanto aquele se propõe a tratar de questões de interesse comum a um grupo de indivíduos, com solução que se dá, na maioria das vezes, por meio

da definição de indenização ou reparo imediato do dano, o litígio estrutural vai além, buscando remodelar as estruturas que originaram o problema. Procura-se, assim, uma verdadeira transformação da realidade, a fim de garantir os direitos de maneira prospectiva. Exige-se, também, no processo estrutural, uma abordagem muito mais dinâmica do processo, de maneira a permitir que diversas soluções sejam propostas ao longo de todo o trâmite, o que implica na necessidade de constante monitoramento das medidas implementadas, a fim de garantir a efetividade e sustentabilidade dessas medidas a longo prazo.

A natureza policêntrica do processo estrutural é uma de suas características que mais se destacam. No processo estrutural há diversos centros de interesses juridicamente tutelados. Enquanto na lógica do processo tradicional haverá apenas uma sentença para solucionar o litígio, no processo estrutural é comum que haja sucessivas decisões para garantir a efetividade da transformação da realidade – são as chamadas “decisões em cascata”, que muitas vezes ficam vinculadas aos resultados das decisões ou medidas anteriores.⁷⁴⁰ A

⁷³⁸ ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211 – 229, Jul - Dez 2015.

⁷³⁹ VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333 – 369, out. 2018.

⁷⁴⁰ DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 101-136, 2017. Conforme ensinam Cremonesi, Santos e Cambi: “Entre as principais vantagens do processo estrutural, em comparação com o modelo tradicional de resolução de litígios, destaca-se sua maior capacidade de lidar com situações de alta

própria execução da decisão estrutural também ocorrerá em fases, podendo igualmente demandar ajustes conforme a avaliação da implementação das medidas é realizada.⁷⁴¹

O contraditório, nesse tipo de processo, também é redimensionado, de modo a permitir a mais ampla possível participação de atores sociais – seja pelo meio de *amicus curiae*, audiências públicas ou pareceres de especialistas técnicos.⁷⁴² É a interação entre todos esses atores que garante que as decisões consigam abarcar toda a complexidade do problema estrutural enfrentado.

O sucesso do processo estrutural, portanto, depende da sua capacidade de adaptação e da efetiva participação dos sujeitos envolvidos, tornando-se um instrumento importante para a concretização dos direitos fundamentais e a

reestruturação de instituições públicas e privadas.

2. A (AUSÊNCIA DE) PREVISÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Recentemente, o processo estrutural vem se destacando como mecanismo de enfrentamento a violações sistêmicas de direitos fundamentais, principalmente em situações em que políticas públicas são ineficazes. Um dos mais relevantes marcos para o processo estrutural no Brasil se deu com a ADPF 347⁷⁴³, quando o STF reconheceu um “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional brasileiro, determinando que a União, os estados e o Distrito Federal, juntamente com o CNJ, elaborassem planos para solucionar o problema.⁷⁴⁴

complexidade, longa duração e múltiplos centros de interesse. O modelo adjudicatório clássico, de estrutura predominantemente bipolar, mostra-se limitado diante de conflitos em que a simples aplicação de princípios e regras jurídicas não é suficiente para restaurar a ordem constitucional e convencional violada. Nesses casos, a lógica estruturante permite que o processo se transforme em um espaço de composição progressiva de interesses, mediante o diálogo contínuo entre os sujeitos envolvidos e a construção de soluções que possam ser monitoradas e ajustadas ao longo do tempo.” (CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo Augusto. Processo estrutural na efetivação de direitos fundamentais e na promoção da justiça social. **Revista de Processo**, v. 368 p. 227 – 247, out. 2025).

⁷⁴¹ CAMBI, E.; WRUBEL, V. T. S. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, v. 295, p. 55 – 84, set / 2019.

⁷⁴² ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211 – 229, Jul - Dez 2015.

⁷⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, **DJU** 19/02/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 fev. 2025.

⁷⁴⁴ Cf. CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo Augusto. Processo estrutural na efetivação de direitos fundamentais e na promoção da justiça social. **Revista de Processo**, v. 368 p. 227 – 247, out. 2025. Ver também: SUPREMO TRIBUNAL

Em razão dessa situação, foi desenvolvido, pelo CNJ e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, conhecido como “Pena Justa”. O plano estrutura-se em quatro eixos: “1) Controle da entrada e das vagas no sistema prisional; 2) Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; 3) Processos de saída da prisão e de inserção social; 4) Políticas de não repetição do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional”. Cada um deles conta com medidas, metas e indicadores específicos para avaliação e monitoramento. O projeto ainda contou com mecanismo online de consulta pública, além de realização de audiência pública nos dias 29 e 30 de abril de 2024.⁷⁴⁵

O processo estrutural no Brasil, no entanto, não está restrito ao tema do sistema prisional. Conforme dados fornecidos pelo painel do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), o STF tem atuado em pelo

menos 14 processo estruturais – dos quais 10 são monitorados pelo Núcleo, tratando de temas como segurança pública, proteção de grupos vulneráveis, meio ambiente e governança institucional.⁷⁴⁶

Mesmo com a importância crescente e evidente relevância, ainda não há legislação que discipline especificamente o processo estrutural no Brasil. Há quem entenda que a regulamentação do tema deva ser diminuta e flexível, de modo a permitir que o Poder Judiciário possa se adaptar às peculiaridades do caso concreto – o que requer dos operadores do Direito não somente conhecimento acerca do funcionamento do processo estrutural em si, mas também criatividade e flexibilidade para lidar com as situações complexas que a vida real pode trazer.

Há, no entanto, o Projeto de Lei nº 3/2025, em tramitação no Senado Federal, que procura regulamentar a temática do processo estrutural. O PL, elaborado por uma comissão de juristas presidida por Augusto Aras, foi protocolado pelo senador Rodrigo

FEDERAL. STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 12 fev. 2025).

⁷⁴⁵ CNJ. Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – ADPF 347. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/plano-nacional-para-o-enfrentamento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-brasileiras-adpf-347/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

⁷⁴⁶ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 09 jun. 2026. Ver também UNZELTE, Carolina. STF atua em pelo menos 14 processos estruturais. Entenda como funciona este tipo de ação, **JOTA**. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-atua-em-pelo-menos-11-processos-estruturais>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Pacheco (PSD-MG) e tem como relator o desembargador Edilson Vitorelli.⁷⁴⁷

3. AS PROVAS NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

As provas nos processos estruturais desempenham papel central na conformação das decisões judiciais que buscam transformar realidades complexas e solucionar problemas sistêmicos. De maneira diversa dos processos tradicionais, nos quais a prova se destina a confirmar ou refutar fatos específicos relacionados às partes envolvidas, nos processos estruturais ela tem um caráter mais amplo e prospectivo. Seu objetivo não é apenas reconstruir um fato passado, mas compreender a extensão do problema, que é estrutural, e identificar soluções viáveis para a sua correção. A instrução probatória, nesses casos, deve ser suficientemente ampla para abarcar a complexidade do litígio e permitir a formulação de medidas eficazes para sua resolução – o que, de fato, não é tarefa fácil.

Uma das características marcantes do processo estrutural é a sua natureza bifásica,⁷⁴⁸ o que também influencia diretamente a forma como a prova é produzida e utilizada. Na

primeira fase, que se dedica à identificação e diagnóstico do problema estrutural, a produção probatória se concentra na demonstração da existência da disfunção sistêmica e na mensuração de seus impactos. Já na segunda fase, voltada à implementação e acompanhamento das soluções, a prova assume uma função dinâmica e contínua, permitindo que novas informações sejam incorporadas ao processo para avaliar a efetividade das medidas adotadas. Conforme esclarece Gaio Júnior:

No que toca ao âmbito probatório no processo estrutural, tem-se sua incidência em dois momentos distintos e com interesses diversos. O primeiro espaço para a produção probatória seria antes da decisão que determina a reestruturação tratada linhas supra. Para que o magistrado possa avaliar a necessidade de

⁷⁴⁷ Cf. SENADO. Processo Estrutural: resultado de trabalho da comissão de juristas, projeto começa a tramitar. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2025/02/processo-estrutural-resultado-de-trabalho-da-comissao-de-juristas-projeto-comeca-a-tramitar>. Acesso em: 13 fev. 2025. V. também HIGÍDIO, J.

Pacheco apresenta projeto de Lei do Processo Estrutural, **Conjur**, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-03/pacheco-apresenta-projeto-de-lei-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

⁷⁴⁸ WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024.

*reestruturação
será necessário
evidenciar que há
algo disfuncional
na estrutura
burocrática,
somado à
demonstração do
potencial de gerar
(ou de efetivas
ocorrências
de) violações.*

Contudo, este não será o único momento em que se fará produção de provas. Após a prolação da sentença que determina a reestruturação, tem-se a efetiva implementação das mudanças no plano fático por meio de um plano de trabalho preferencialmente formulado por equipe multidisciplinar, e neste momento processual serão necessárias provas para a demonstração da efetiva execução ou mesmo da impossibilidade de fazê-lo.⁷⁴⁹

Essa estrutura bifásica aproxima o processo estrutural de modelos como o das ações recuperacionais e dos processos falimentares,⁷⁵⁰ nos quais a supervisão judicial contínua é essencial para garantir que os objetivos do processo sejam alcançados.

A prova estatística tem sido um dos meios mais importantes na produção probatória dos processos estruturais.⁷⁵¹ O uso de dados quantitativos permite identificar padrões de violação, mensurar a extensão dos danos e avaliar a eficácia das políticas implementadas para a solução do problema. A prova estatística é relevante, por exemplo, em casos que envolvem políticas públicas, como a superlotação do sistema carcerário, falhas no atendimento hospitalar ou desigualdades no acesso à educação. Em um contexto de litígios complexos e policêntricos, os números oferecem um diagnóstico mais objetivo e reduzem a margem para decisões baseadas exclusivamente em impressões subjetivas do magistrado. E, se formos pensar, até o DNA, uma das provas mais confiáveis, não passa de prova estatística, vez que se trata de probabilidade,⁷⁵² ainda que altíssima.

A prova técnica também desempenha um papel de destaque na conformação das decisões estruturais. Pareceres de especialistas, inspeções judiciais, estudos de impacto ambiental e relatórios técnicos são frequentemente utilizados para subsidiar as determinações judiciais. A intervenção do Judiciário em políticas públicas exige conhecimento técnico

⁷⁴⁹ GAIO JÚNIOR, A. P. Processos estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. **Revista de Processo**, v. 322, p. 313 – 342, dez. 2021.

⁷⁵⁰ WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024.

⁷⁵¹ GAIO JÚNIOR, A. P. Processos estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. **Revista de Processo**, v. 322, p. 313 – 342, dez. 2021.

⁷⁵² ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F.. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 166.

que vai além do saber jurídico, demandando a colaboração de profissionais de diferentes áreas do conhecimento.⁷⁵³

A presença de peritos e órgãos especializados permite que o processo estrutural alcance maior precisão na formulação de soluções, tornando as decisões mais fundamentadas e menos sujeitas a críticas de ativismo judicial. Marco Félix Jobim sustenta, na mesma linha de Owen Fiss, a identificação das medidas estruturantes “como sendo uma expressão do processo, que abarca o fenômeno do ativismo judicial iniciado entre as décadas de 50 a 70 do século passado no Poder Judiciário dos Estados Unidos”, para, justamente, reformular determinadas instituições a fim de dar mais efetividades às decisões judiciais.⁷⁵⁴

Outro aspecto fundamental da produção probatória nos processos estruturais é a ampliação do contraditório. O contraditório não pode

se limitar às partes de um conflito em abstrato. Como é por meio do contraditório que se influencia na formação do convencimento do magistrado, exige-se, no caso dos processos estruturais, a participação de toda a coletividade – já que se trata de políticas públicas e, portanto, de interferência em toda a sociedade de maneira geral.⁷⁵⁵

Assim, ao contrário dos processos tradicionais, em que o contraditório ocorre entre duas partes bem definidas, nos processos estruturais há uma multiplicidade de sujeitos envolvidos, muitas vezes com interesses concorrentes. Isso exige uma maior abertura do processo para a participação de diferentes atores sociais, como entidades da sociedade civil, associações profissionais, órgãos reguladores e até cidadãos diretamente afetados. Técnicas como a realização de audiências públicas⁷⁵⁶ e a admissão de *amicus curiae*⁷⁵⁷ garantem que a prova seja construída a

⁷⁵³ DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 101-136, 2017.

⁷⁵⁴ JOBIM, M. F. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 92-174.

⁷⁵⁵ ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211 – 229, Jul - Dez 2015.

⁷⁵⁶ Como bem explica Sérgio Cruz Arenhart, “Somente com a mais completa satisfação do contraditório pode-se ter a mais exata dimensão do problema – e das consequências da decisão judicial – e, assim, tomar a

providência mais adequada. Por isso, a adoção de audiências públicas, a permanente manutenção do diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo devem ser práticas estimuladas no campo da tutela coletiva.” (ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225, p. 389-410, nov. 2013).

⁷⁵⁷ Cabe, aqui, esclarecer sobre o papel do *amicus curie* e, conforme já sustentei em outra oportunidade, “Em linhas gerais, o *amicus curiae* é o terceiro admitido no processo com o objetivo de fornecer subsídios instrutórios para a solução de causas que apresentem especial relevância ou complexidade. Ou seja, ele traz ao processo mais elementos que ajudam o órgão julgador a decidir. É dessa circunstância

partir de um debate mais plural e democrático, refletindo as diversas perspectivas envolvidas no litígio.⁷⁵⁸

Diante da peculiaridade das provas nos litígios estruturais, a definição de critérios rígidos para a distribuição do ônus probatório não é viável. Em vez disso, uma abordagem casuística, analisando individualmente cada litígio para garantir a efetividade da decisão, é muito mais adequada. A flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais deve considerar a complexidade dos litígios e o impacto das decisões sobre os envolvidos. E, portanto, a adaptação das normas processuais, a participação ativa do magistrado na gestão da prova e a utilização de mecanismos como negócios jurídicos processuais para definir consensualmente a distribuição do ônus probatório são providências que devem ser consideradas. A fixação de regras gerais para o ônus da prova nos processos estruturais é inapropriada, sendo essencial a análise caso a caso para garantir soluções eficazes e executáveis na prática.⁷⁵⁹

A flexibilização dos meios probatórios é, portanto, necessária. Como esses litígios envolvem problemas complexos que não podem ser resolvidos com base em instrução

probatória convencional, há aceitação de elementos probatórios não tradicionais, como depoimentos coletivos, enquetes públicas e estudos interdisciplinares. Essa conduta permite que o magistrado tenha um panorama mais completo do problema estrutural, superando as limitações impostas pela rigidez probatória do processo civil tradicional.

Nos processos estruturais, a produção de provas também se estende à fase de execução da decisão, diferentemente do que ocorre nos processos tradicionais, nos quais a produção probatória se encerra na fase de conhecimento. Como as decisões estruturais exigem supervisão contínua, novas provas precisam ser coletadas periodicamente para verificar se as medidas implementadas estão produzindo os efeitos esperados. Explica Vitorelli que,

(...) a efetividade das mudanças pode estar ligada ao comportamento de pessoas que, conquanto não sejam destinatárias da ordem, são colateralmente

que decorre a designação ‘amigo da corte’”. (WAMBIER, Luiz Rodrigues. Intervenção do *Amicus Curiae* no Processo Civil Brasileiro. **Boletim da Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra**, v. XCIV, p. 1425, 2018).

⁷⁵⁸ DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo

estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 101-136, 2017.

⁷⁵⁹ TOLEDO, T. L.; COPI, L. Perspectivas e limites da flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais. **Revista Sociedade Científica**, v.7, n. 1, p. 5063- 5077, 2024.

atingidas por ela ou ocupam posições capazes de bloquear, total ou parcialmente, os resultados esperados.

Por essa razão, também é recorrente e importante que a execução estrutural seja dividida em fases, de modo a viabilizar o gradual cumprimento das determinações judiciais e a avaliação de seus efeitos, não apenas da perspectiva do juiz e das partes, mas dos demais sujeitos impactados.⁷⁶⁰

Essa avaliação pode envolver relatórios periódicos elaborados por órgãos independentes, inspeções judiciais e audiências para ouvir os responsáveis pela execução das medidas. Esse caráter dinâmico da prova garante que a decisão não se torne ineficaz com o tempo, permitindo ajustes e correções conforme necessário.

A importância da prova documental também deve ser ressaltada nos processos estruturais. Relatórios governamentais, laudos periciais, pareceres de especialistas e documentos administrativos são frequentemente utilizados para demonstrar a existência de problemas estruturais e embasar as decisões judiciais.⁷⁶¹ A ampla utilização de provas documentais contribui para a

segurança jurídica do processo estrutural, evitando que as decisões sejam tomadas com base apenas em elementos subjetivos ou controversos.

Por fim, destaca-se que a produção de provas nos processos estruturais deve ser orientada pela busca da efetividade e da concretização dos direitos fundamentais. Esses processos não se destinam apenas a resolver disputas individuais, mas, sim, a transformar realidades sistêmicas que perpetuam violações de direitos. A prova, portanto, deve ser utilizada como ferramenta para identificar os melhores caminhos para a reestruturação institucional e a implementação de políticas públicas eficazes. Isso exige um compromisso do Judiciário com uma instrução probatória mais ampla e flexível, capaz de lidar com a complexidade dos litígios estruturais e as especificidades do caso concreto.

Dessa forma, é possível concluir que a prova nos processos estruturais é elemento essencial para a construção de decisões eficazes e sustentáveis. A utilização de provas estatísticas, técnicas e documentais, aliada à ampliação do contraditório e à supervisão contínua da execução, garante que as decisões judiciais sejam fundamentadas em diagnósticos precisos e capazes de produzir mudanças reais. O desafio para os operadores do direito está em

⁷⁶⁰ VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284/2018, p. 333 – 369, out. 2018.

⁷⁶¹ WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024.

conciliar essa flexibilidade probatória com a necessidade de preservar as garantias processuais das partes envolvidas, assegurando que a busca por soluções estruturais ocorra dentro dos parâmetros do devido processo legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que o processo estrutural desempenha papel relevante na busca por soluções eficazes para litígios complexos e policêntricos, que ultrapassam a lógica tradicional do processo civil. Ao focar na reestruturação de políticas públicas e instituições, esse modelo processual exige uma conduta diferenciada, tanto por parte das partes envolvidas, como pelo magistrado, principalmente no que diz respeito à produção de provas. A análise revelou que, dada a natureza multifacetária dos litígios estruturais, a aplicação de regras rígidas com relação às provas pode comprometer a efetividade das decisões judiciais. Dessa forma, a flexibilização da forma de produção de provas surge como uma necessidade – e possibilidade – para viabilizar a resolução dos problemas estruturais, garantindo que o processo cumpra sua função transformadora.

A partir dessa constatação, observou-se que a definição do ônus da prova nos processos estruturais deve ser realizada caso a caso, levando em conta as especificidades de cada litígio. A adoção de mecanismos como a inversão ou dinamização do ônus probatório, a ampliação do

contraditório e dos demais meios de prova e a participação ativa do magistrado na instrução processual são medidas essenciais para assegurar a obtenção de um diagnóstico preciso e a implementação de soluções viáveis. Além disso, a utilização de provas estatísticas, documentais e técnicas, aliada ao envolvimento de especialistas e à realização de audiências públicas, reforça o caráter democrático e a legitimidade das decisões proferidas nesses casos.

Outro ponto relevante identificado foi a necessidade de monitoramento contínuo da execução das decisões estruturais, o que demanda a produção de novas provas ao longo do processo. Diferentemente dos litígios tradicionais, em que a fase probatória se encerra com a instrução do mérito, nos processos estruturais a supervisão judicial é indispensável para garantir que as medidas implementadas sejam eficazes e ajustadas conforme necessário. A experiência nacional e internacional tem demonstrado que essa abordagem dinâmica contribui significativamente para a efetividade das decisões, promovendo mudanças concretas nas estruturas envolvidas.

Diante dessas reflexões, conclui-se que o processo estrutural representa avanço na prestação da tutela de direitos fundamentais e na solução de litígios sistêmicos, exigindo adaptação do modelo processual tradicional para atender às suas particularidades. A flexibilização dos meios de prova e do ônus da prova,

combinada com a adoção de técnicas processuais inovadoras, pode tornar esse modelo mais eficiente e garantir a concretização de direitos fundamentais de forma ampla e prospectiva. Entretanto, a consolidação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro ainda depende de maior aprofundamento acadêmico e do desenvolvimento de marcos normativos que assegurem previsibilidade, segurança jurídica e justiça na sua aplicação.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211 – 229, Jul - Dez 2015.
- ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 166.
- ARENHART, S.C. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225, p. 389-410, nov. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, **DJU** 19/02/2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no RE 410.715/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 22/11/2005, **DJU** 03/02/2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- CAMBI, E.; WRUBEL, V. T. S. Litígios complexos e processo estrutural. **Revista de Processo**, v. 295, p. 55 – 84, set / 2019.
- CNJ. Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras – ADPF 347. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/plano-nacional-para-o-enfrentamento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-brasileiras-adpf-347/>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- CORTÊS, Osmar Mendes Paixão Côrtes. O processo estrutural enquanto forma de objetivação e o ativismo judicial. **Revista de Processo**, v. 297, p. 271 – 290, nov. 2019.
- CREMONEZI, Ana Cristina; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo Augusto. Processo estrutural na efetivação de direitos fundamentais e na promoção da justiça social. **Revista de Processo**, v. 368 p. 227 – 247, out. 2025.
- DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Civil**

- Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 101-136, 2017.
- DIDIER JR., F.; ZANETI JR, H.; OLIVEIRA, R. A. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/138>. Acesso em: 7 jan. 2025.
- GAIO JÚNIOR, A. P. Processos estruturais. Objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. **Revista de Processo**, v. 322/2021, p. 313 – 342, dez. 2021.
- HIGÍDIO, J. Pacheco apresenta projeto de Lei do Processo Estrutural, **Conjur**, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-03/pacheco-apresenta-projeto-de-lei-do-processo-estrutural/>. Acesso em: 13 fev. 2025.
- JOBIM, M. F. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 92-174.
- LIMA, R. A. Mas realmente precisamos de uma Lei do Processo Estrutural?. **Conjur**, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-10/mas-realmente-precisamos-de-uma-lei-do-processo-estrutural/>. Acesso em 13 fev. 2025.
- MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GARCIA, Ivan Simões. Judicialização e justificação na concretização dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 103, p. 121 – 137, set. – out. 2017
- SENADO. Processo Estrutural: resultado de trabalho da comissão de juristas, projeto começa a tramitar. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2025/02/processo-estrutural-resultado-de-trabalho-da-comissao-de-juristas-projeto-comeca-a-tramitar>. Acesso em: 13 fev. 2025.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF reconhece violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 09 jun. 2026.
- TOLEDO, T. L.; COPI, L. Perspectivas e limites da flexibilização do ônus da prova nos processos estruturais. **Revista Sociedade Científica**, v. 7, n. 1, p. 5063-5077, 2024.
- UNZELTE, C. STF atua em pelo menos 14 processos estruturais. Entenda como funciona este tipo de ação, **JOTA**, 2024. Disponível

em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-atua-em-pelo-menos-11-processos-estruturais>. Acesso em: 12 fev. 2025.

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

WAMBIER, L. R. Intervenção do *Amicus Curiae* no Processo Civil Brasileiro. **Boletim da Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra**, v. XCIV, p. 1425, 2018.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. O modelo processual cooperativo e a flexibilização procedimental.

Revista eletrônica de direito processual, v. 18, p. 238-255, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/31696>. Acesso em: 12 nov. 2025.

WAMBIER, L. R. Prova e processo estrutural. **Revista da Academia Paranaense de Letras Jurídicas**, p. 295-320, 2024.

ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45 - 81, maio. 2020.