

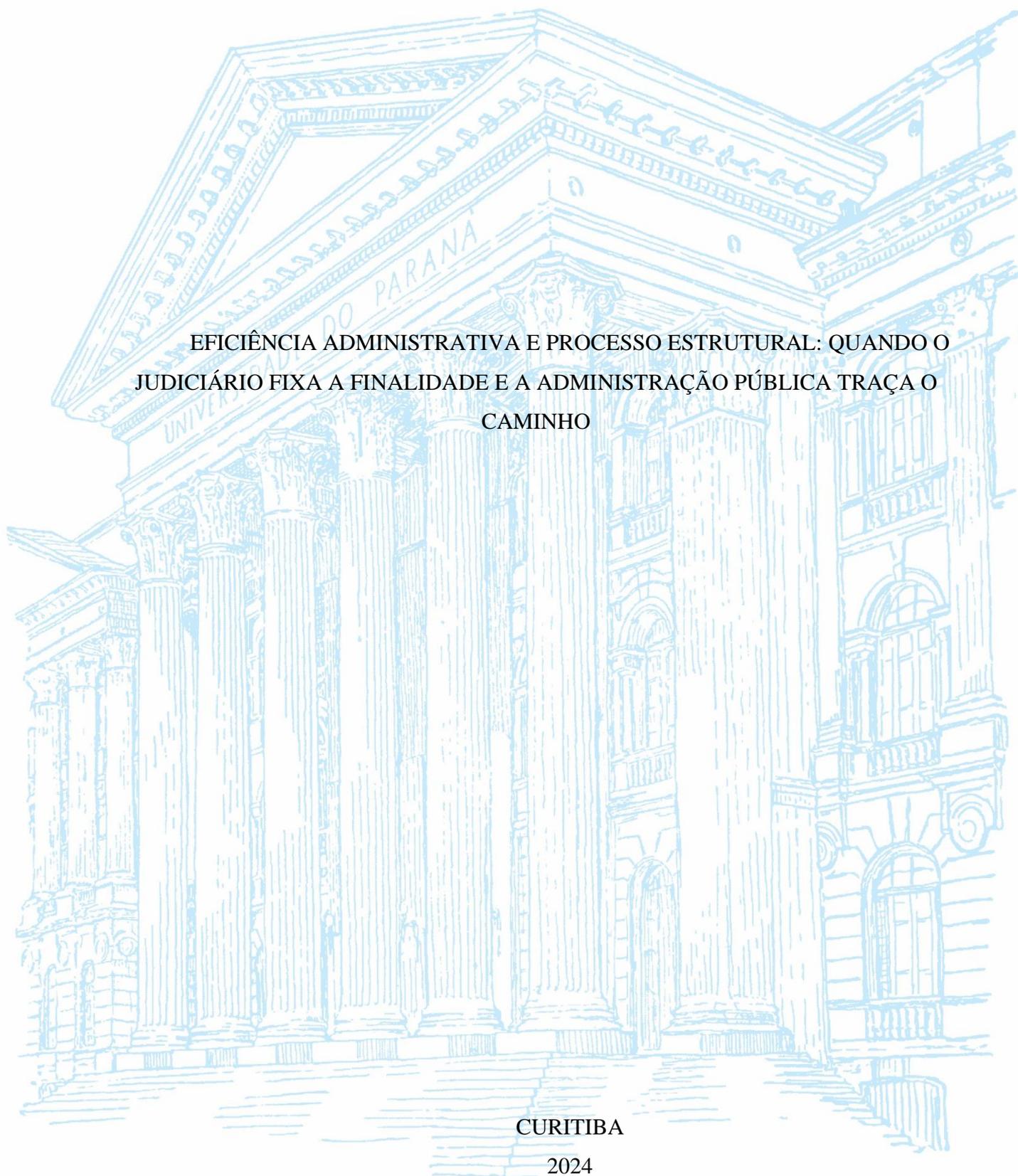
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA MARCHESINI XAVIER PEDRO

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E PROCESSO ESTRUTURAL: QUANDO O
JUDICIÁRIO FIXA A FINALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRAÇA O
CAMINHO

CURITIBA

2024



BRUNA MARCHESINI XAVIER PEDRO

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E PROCESSO ESTRUTURAL: QUANDO O
JUDICIÁRIO FIXA A FINALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRAÇA O
CAMINHO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de
Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Osna

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E PROCESSO ESTRUTURAL: QUANDO O JUDICIÁRIO FIXA A FINALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRAÇA O CAMINHO

[BRUNA MARCHESINI XAVIER PEDRO](#)

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Documento assinado digitalmente
GUSTAVO OSNA
Data: 05/12/2024 15:52:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gustavo Osna
Orientador

Coorientador



Documento assinado digitalmente
WILLIAM SOARES PUGLIESE
Data: 05/12/2024 12:14:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

William Soares Pugliese
1º Membro

**FERNANDO
MENEGAT**

Assinado de forma digital por
FERNANDO MENEGAT
Dados: 2024.12.05 11:32:28 -03'00'

Fernando Menegat
2º Membro

Aos meus amados pais, Alberto e Marcia, minhas maiores referências, a quem espero ter gerado orgulho nesses cinco anos. À Mafê, que tanto me quer bem; que tanto quero bem. Ao pequeno DumDum, fiel companheiro de muitas madrugadas de esforço acadêmico. E a todos aqueles, amigos e mestres, que conferiram suavidade e lições valiosas ao percurso.

AGRADECIMENTOS

Tive a sorte de nascer em um lar no qual nunca faltaram amor e cuidado. Desde pequena, vivo com a tranquilidade da certeza de que, independentemente de tudo, meus pais sempre estiveram e sempre estarão lá: enquanto criança, enquanto vestibulanda, enquanto graduanda e, em breve, enquanto operadora do Direito. Por todo o carinho e afeto, por todas as lições, por todas as palavras delicadas em momentos sensíveis e por todo o apoio, devo agradecer aos meus pais, Alberto e Marcia. Sempre estaremos juntos. Agradeço também aos meus avós, Wilson e Glória, entusiastas de todos os meus passos – com o Direito, não foi diferente.

Meus espaços de aconchego se estendem. Na metade da graduação, sem aviso prévio, uma pessoa entrou em minha vida. Hoje, minha namorada. É o mínimo dizer que meus dias são mais alegres. Agradeço à Maria Fernanda, sobretudo pela cumplicidade que temos entre nós. Sem dúvidas, nossas trocas e nosso apoio mútuo fazem a diferença. “Se tu vens, por exemplo, às quatro da tarde, desde as três começarei a ser feliz” (O Pequeno Príncipe).

É certo, para mim, que a amizade é preciosa. Desenvolvemos laços com diferentes pessoas, e, talvez, ser humano signifique justamente isso: criar vínculos. Junto às amizades, compartilhamos alegrias e tristezas, nossa história; conectamo-nos. Por isso, agradeço aos meus amigos, em especial, ao Pedro, com quem vivi esses cinco anos.

Cursar Direito na Universidade Federal do Paraná oportuniza, para além da formação profissional, também a pessoal. Nesses cinco anos, temos contato com mestres brilhantes, não somente em sala de aula – os ensinamentos transcendem essas quatro paredes. Agradeço aos mestres com quem tive a honra de aprender, principalmente, à Professora Angela Cassia Costaldello, à Professora Marília Pedroso Xavier e ao Professor Gustavo Osna, que me orientou no presente trabalho.

Por fim, é certo que a graduação não se faz apenas na universidade. O desenvolvimento profissional e o crescimento pessoal ocorrem também nos ambientes em que passamos enquanto aspirantes a operadores do Direito. Nos últimos dois anos, pude satisfazer tais dimensões, junto a mestres que muito admiro. Com máxima sinceridade, registro meus agradecimentos ao Professor Manoel Caetano Ferreira Filho, ao Professor Felipe Frank, à Professora Eloísa Dias Gonçalves e ao Dr. Bernardo Theodoro de Mendonça.

“Se, por hipótese, não lançássemos mão da Teoria da Separação de Poderes formulada por Montesquieu e indagássemos sobre a realidade estatal, não precisaríamos de raciocínio mais apurado para constatar que, ainda hoje, nenhum dos três Poderes instituídos cumpriria plenamente suas funções sem a incidência do controle do outro.”

(Costaldello, Angela Cassia)

RESUMO

O presente trabalho parte da premissa de que o processo estrutural surge ante a insuficiência do processo civil tradicional para ministrar litígios complexos da contemporaneidade. Por vezes, tais problemas complexos envolvem a discussão de políticas públicas, necessárias à concretização de garantias fundamentais. Nesses casos, apesar de o controle judicial se fazer necessário e o processo estrutural representar a otimização da intervenção jurisdicional, o Judiciário deve observar parâmetros. A pesquisa examina as diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 698, à luz da eficiência administrativa. Objetivou-se a investigação dos benefícios auferidos quando, em processos estruturais que discutem políticas públicas e direitos fundamentais, o Judiciário inicialmente fixa a finalidade a ser atendida, atribuindo à Administração Pública a tarefa de escolher os meios para cumprir o determinado fim, com fulcro no princípio constitucional da eficiência administrativa. O trabalho foi conduzido pelo método dedutivo, utilizando-se da doutrina administrativista, do estudo do processo estrutural e do ordenamento jurídico vigente. Percebeu-se que a eficiência administrativa é dever constitucional direcionado à função administrativa típica como um todo. Caso seja devidamente atendida, contribuições à coletividade são esperadas. O Judiciário é vinculado de forma indireta ao princípio em questão, devendo, portanto, averiguar se a Administração Pública observou o referido dever ao escolher o meio menos oneroso à consecução de uma finalidade. Assim, o trabalho conclui que a orientação fornecida pelo STF no julgamento do Tema 698, quando analisada a partir do princípio da eficiência administrativa, revela-se vantajosa; beneficia o bem comum, assim como avoca legitimidade à intervenção judicial em processos estruturais em que se debatem políticas públicas voltadas à satisfação de garantias fundamentais.

Palavras-chave: processo estrutural; eficiência administrativa; controle judicial; políticas públicas.

ABSTRACT

This study is based on the premise that structural litigation arises from the inadequacy of traditional civil procedure in addressing the complex disputes of contemporary society. Often, such complex issues involve the discussion of public policies necessary for the realization of fundamental guarantees. In these cases, although judicial control is necessary and structural litigation represents an optimization of judicial intervention, the Judiciary must adhere to established parameters. The research examines the guidelines established by the Federal Supreme Court in Topic 698, in light of administrative efficiency. The investigation aimed to assess the benefits derived when, in structural litigation addressing public policies and fundamental rights, the Judiciary initially defines the goal to be achieved, delegating to the Public Administration the responsibility for choosing the means to fulfill the established objective, based on the constitutional principle of administrative efficiency. The study was conducted using the deductive method, drawing on administrative doctrine, the study of structural litigation, and the prevailing legal framework. It was observed that administrative efficiency is a constitutional duty directed at the administrative function as a whole. If properly observed, it is expected to contribute to the collective good. The Judiciary is indirectly bound by this principle and must, therefore, verify whether the Public Administration has observed this duty by choosing the least burdensome means to achieve an objective. Thus, the study concludes that the guidance provided by the Federal Supreme Court in the judgment of Topic 698, when analyzed in light of the principle of administrative efficiency, proves advantageous; it benefits the common good while legitimizing judicial intervention in structural litigation involving public policies aimed at fulfilling fundamental guarantees.

Keywords: structural injunctions; administrative efficiency; judicial control; public policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PROCESSO ESTRUTURAL	12
2.1 PROCESSO ESTRUTURAL E PROBLEMAS ESTRUTURAIS	12
2.2 PROBLEMAS ESTRUTURAIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.3 TEMA 698/STF: DIRETRIZES À ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS QUE DISCUTAM POLÍTICAS PÚBLICAS	17
3 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA	20
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: INCLUSÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO TEXTO CONSTITUCIONAL	20
3.2 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O BEM COMUM	22
3.3 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A LEGITIMIDADE DO CONTROLE JUDICIAL ESTRUTURAL	26
4 CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

O mundo fático, em consonância com as dinâmicas sociais, apresenta situações cada vez mais complexas, marcadas por peculiaridades que evidenciam a insuficiência do processo civil tradicional. O Direito passa a observar litígios para além da configuração puramente bipolar, nos quais dois núcleos de interesse facilmente delimitados se contrapõem. Técnicas estruturadas à resolução de conflitos lineares, em que ao magistrado cabe tão somente a aplicação da lei escrita, portanto, já não satisfazem integralmente o acesso à justiça. Posto que a tutela jurisdicional deve, de forma competente, ministrar as mais variadas expressões da realidade fática e jurídica, passou-se à reformulação do processo.

Nesse sentido, o processo estrutural se volta ao rearranjo das técnicas tradicionais, possibilitando a superação de litígios frequentemente caracterizados pela complexidade e multipolaridade, bem como pela necessidade de recomposição institucional, notadamente, através de abordagem prospectiva. A ocorrência de problemas dessa magnitude é observada tanto na esfera privada quanto na pública. No que tange a essa última hipótese, tem-se que litígios complexos referentes à Administração Pública constantemente se colocam à análise jurisdicional, especialmente quando pressupõem a discussão de políticas públicas necessárias à concretização de garantias fundamentais.

De todo modo, em tais casos, a intervenção judicial é legítima e indispensável ao Estado Democrático de Direito – o controle externo assegura o bom funcionamento entre os poderes estatais. Tratando-se de problemas complexos, que requerem o debate de políticas públicas e a satisfação de direitos fundamentais, é preferível que o enfrentamento se dê pela via estrutural: há dinamismo, flexibilidade, diálogo e continuidade. Em suma: técnicas estruturantes, cujos esforços são direcionados ao atendimento dos anseios sociais.

Todavia, faz-se imperiosa a investigação dos limites, parâmetros, dentro dos quais deverá suceder a tutela jurisdicional em tais conjunturas, afinal, as previsões constitucionais devem ser respeitadas. Nesse contexto, o STF, no Tema 698, compreendeu que, em processos estruturais atrelados a políticas públicas imprescindíveis a garantias fundamentais, o Poder Judiciário é responsável por fixar a finalidade que precisa ser cumprida. À Administração Pública, por sua vez, incumbe a apresentação do plano de ação a ser utilizado ante tais problemas complexos.

Portanto, o presente trabalho, inserido nos debates correlatos aos limites a serem considerados pelo Poder Judiciário quando da atuação jurisdicional de processos estruturais em que se fazem presentes discussões sobre políticas públicas e garantias fundamentais, busca

explicitar como as diretrizes estabelecidas pelo STF, no Tema 698, privilegiam o princípio constitucional da eficiência administrativa. Por essa razão, beneficia-se o bem comum e se fortalece a legitimidade da intervenção judicial estruturante.

O método escolhido para a realização do presente estudo foi o dedutivo, com ênfase em análise bibliográfica e do ordenamento jurídico vigente. Priorizou-se, em síntese, o exame doutrinário, referente ao processo estrutural e ao Direito Administrativo.

Desse modo, em primeiro momento, expôs-se a origem do estudo do processo estrutural, as características das técnicas estruturantes e dos litígios por ele abordados. Delimitou-se o objeto desse trabalho ao âmbito das intervenções judiciais em processos estruturais, quando estão em jogo políticas públicas necessárias à satisfação de direitos fundamentais. Ademais, explicou-se que é desejável que tal controle externo se dê pela via estrutural e se pormenorizou o entendimento fixado pelo STF no julgamento do Tema 698.

Doravante, tratou-se da gênese do princípio da eficiência administrativa. Demonstrou-se que o mandamento constitucional traduz dever da Administração Pública, a ser considerado também em políticas públicas e, que, caso observado, converte-se em bem comum.

Em seguida, evidenciou-se que o Poder Judiciário deve controlar o exercício da eficiência administrativa, averiguar se a Administração Pública a atendeu, a partir de parâmetros. Tais parâmetros são fornecidos quando a função administrativa típica, vinculada ao princípio constitucional em foco, exercita a eficiência administrativa. Isso posto, procedeu-se à proposição de que as diretrizes fornecidas no Tema 698/STF, à luz da eficiência administrativa, avocam legitimidade à intervenção judicial estruturante que verse sobre políticas públicas, necessárias à concretização de direitos fundamentais.

2 PROCESSO ESTRUTURAL

2.1 PROCESSO ESTRUTURAL E PROBLEMAS ESTRUTURAIIS

Na década de 50, a Suprema Corte estadunidense foi desafiada a prover análise jurisdicional acerca da então sedimentada doutrina jurídica do “*separate but equal*”; à época, a segregação racial era admitida na sociedade norte-americana. Em *Brown v. Board of Education of Topeka*, questionava-se a permanência da ideologia segregacionista no ambiente escolar, ante a igualdade constitucional.

Na ocasião, superando precedentes, o Tribunal compreendeu pela necessidade da integração escolar. Entretanto, conforme deslinda Osna (2020), constatou-se que um único pronunciamento jurisdicional não bastaria para superar óbices colocados pela realidade material e contextual. Afinal, tal doutrina jurídica era reflexo da imperatividade de uma cultura escravagista (Jobim, 2024). Por conseguinte, a Suprema Corte revisitou o caso. Em *Brown v. Board of Education II*, optou pela implementação de “*structural reforms*”: a superação do “*separate but equal*” dependeria, então, da adoção de uma política de integração no ambiente escolar, a ser concretizada de forma contínua, e não imediata.

Owen Fiss (2004 *apud* Araújo; Porfiro, 2024), precursor do estudo do processo estrutural, entendeu que a abordagem então adotada pela Corte representaria um tipo inédito de adjudicação. Em razão das peculiaridades da controvérsia abarcadas no *leading case*, fez-se necessária uma reforma estrutural, capitaneada pelo Judiciário e contraposta às burocracias estatais, para efetivação de direitos constitucionalmente assegurados.

A postura disruptiva assumida pela Suprema Corte decorre da percepção de que o processo civil já não se mostrava mais apto a ministrar todas as situações colocadas pela realidade fática, cada vez mais plural e complexa. Tapar o sol com a peneira não funcionava mais: as técnicas processuais existentes se revelavam ineficazes, incapazes de fornecer tutelas jurisdicionais satisfatórias.

Tal fenômeno pode ser melhor percebido através da investigação das raízes que moldaram o processo civil, eminentemente liberais. Das lições de Osna (2024), depreende-se que a lógica processual tradicional decorre da conjugação de duas premissas. Primeiro, a atuação do juiz era limitada pela lei escrita; segundo, os litígios que batiam às portas do Judiciário eram bipolares, marcados por interesses perceptivelmente contrapostos. Sendo assim, o processo civil foi erigido para resolver embates lineares, nos quais, ao magistrado, com fulcro no ordenamento jurídico, restaria dar razão a uma das partes.

No entanto, por força do princípio do acesso à justiça, as situações da realidade fática que ensejam tutela não podem ser excluídas da análise jurisdicional. Por sua vez, o processo civil deve dispor de técnicas qualificadas para tanto. É nesse sentido que Arenhart, Osna e Jobim (2021) explicam que a legitimidade do processo decorre de sua capacidade de resolver diferentes problemáticas do mundo prático.

Assim, os autores elucidam que, a partir do momento que a complexidade da realidade concreta passa a desafiar o processo civil, cuja insuficiência das técnicas explicita tutelas de direito deficientes, evidencia-se a imperiosidade da reconstrução do processo. Hodiernamente, litígios não podem mais ser encarados sob a lógica da lide linear – houve aumento exponencial das “dimensões de interesses a serem juridicamente protegidos” e a “releitura da exigibilidade e da dimensão de direitos individuais” (Arenhart; Osna; Jobim, 2021, p. 31).

Nessa seara, insere-se o processo estrutural. Em suma, avoca atenção da doutrina e dos tribunais, porquanto se mostrou imprescindível a investigação do rearranjo das técnicas processuais, em razão das necessidades da contemporaneidade. A propósito, para Edilson Vitorelli (2025, p. 74):

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.

Partindo dessa concepção, o processo estrutural é aquele dotado de técnicas estruturantes, através das quais o Judiciário enfrenta um litígio estrutural.

Todavia, os litígios estruturais podem adotar diversas formas, com excentricidades múltiplas. Por esse motivo, Arenhart, Osna e Jobim (2021) preferem evitar o conceitualismo, isto é, adstringir os processos estruturais, bem como os litígios estruturais, a uma única definição. Partem, em verdade, do levantamento de características que costumam permear os litígios estruturais. A título de fornecer compreensão mais aguçada da temática objeto do presente trabalho, portanto, soa adequado, ainda que brevemente, apresentar os traços elencados pelos autores.

Em primeiro lugar, os litígios estruturais costumam ser complexos. Contudo, o vocábulo não é empregado pela significação usualmente atribuída pelo senso comum. A complexidade dos problemas estruturais está atrelada à imprevisibilidade: constituem sistemas nos quais eventuais intervenções provocarão resultados incertos; não se sabe exatamente que solução eleger, posto que tampouco se sabe se alcançará o objetivo desejado.

Tal qual previamente abordado, na contemporaneidade, observa-se cada vez mais a existência de direitos, merecedores de tutela, que dificilmente se enquadram na lógica bipolar do processo civil tradicional. A multipolaridade, desse modo, é outra característica habitualmente percebida em problemas estruturais: contemplam incontáveis núcleos de interesse, de difícil delimitação, que não se conformam em apenas dois polos contrapostos, como preceitua o processo civil tradicional.

Ademais, ressalta-se que a superação de problemas estruturais pressupõe intervenções em organizações, políticas ou privadas, que dão origem à violação de direitos. Logo, tendem a exigir uma recomposição institucional, a ser conduzida pelo Judiciário. Essa peculiaridade torna mais tangível a quarta característica dos litígios estruturais, qual seja a prospectividade – se a resolução das problemáticas em questão não configura uma tarefa fácil, cumprida imediatamente por um único pronunciamento jurisdicional, a recomposição institucional enseja a adoção de medidas graduais e contínuas.

Pois bem. A exposição das características usualmente associadas aos litígios estruturais torna evidente a insuficiência do processo civil tradicional. Assim sendo, o processo estrutural se coloca como o mais adequado instrumento à tutela de tais problemáticas (Arenhart; Osna, 2022).

Isso porque, ao passo que na lide tradicional impera a lógica bifásica, o tudo ou nada, os problemas estruturais requerem dinâmica flexível, dialógica e contínua. Note-se: a superação do litígio estrutural exige a identificação do problema; a elaboração de um plano de ação; e o acompanhamento da implementação do planejamento apresentado. Não à toa, Edilson Vitorelli enxerga o processo estrutural como um “processo-programa” (2025).

Finalmente, ainda no que se refere às elucidações preliminares atinentes ao processo estrutural, cumpre registrar as exposições de Arenhart (2017). Em síntese, geralmente, em primeiro momento, profere-se “decisão-núcleo”, na qual é discriminada a problemática a ser combatida por meio de medidas estruturantes. Sucessivamente, conforme impasses aparecem, observam-se “provimentos em cascata”, à luz da lógica de “tentativa-erro-acerto”, em prol da maximização da efetividade da tutela processual.

De todo modo, como pontua Jordão Violin (2024), litígios estruturais já não são estranhos ao universo jurídico doméstico. Realizados tais esclarecimentos introdutórios, passa a traçar os contornos dos litígios estruturais essencialmente ligados ao presente trabalho.

2.2 PROBLEMAS ESTRUTURAIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Demonstrou-se que os problemas estruturais costumam ser complexos, multipolares, exigindo recomposição institucional e abordagem prospectiva. Tais fatores não são cumulativos ou indispensáveis à constatação da estruturalidade de uma problemática, entretanto, costumam-se fazer presentes. Para além disso, à delimitação do objeto de estudo desse trabalho, faz-se necessária uma ressalva.

Em análises superficiais, pode sobressair a equivocada percepção de que litígios (e processos) estruturais sempre abarcam políticas públicas, ou seja, questões relacionadas à Administração Pública. Entretanto, nada impede que existam problemáticas estruturais na esfera privada – processos estruturais também podem ser utilizados à concretização de garantias fundamentais em contextos essencialmente particulares (Arenhart; Osna, 2022).

Todavia, conforme esclarecem Arenhart e Osna (2022), medidas estruturantes vêm sendo empregadas no campo das políticas públicas, assim conceituadas por Camila de Paula Rangel Canto Souza e José Henrique Mouta Araújo (2024, p. 279-280):

[...] podemos considerar o estudo das políticas públicas como o campo de atuação do poder público em que se deve buscar condutas prestacionais no sentido de garantir direitos fundamentais individuais e coletivos, realizando objetivos que devem ser social e politicamente relevantes. Via de regra, a efetivação de políticas públicas ocorre através da atuação ativa dos poderes Legislativo e Executivo, agindo o Poder Judiciário em situações excepcionais.

Ocorre que, diferente não poderia ser, haja vista que, de forma recorrente, litígios complexos estruturais resultam no envolvimento da Administração Pública. Tal realidade pode ser justificada por diferentes perspectivas. Senão, vejamos.

Segundo Edilson Vitorelli (2025), comumente os problemas estruturais se relacionam às políticas públicas, posto que impactam a realidade de uma quantidade significativa de pessoas. Luís Henrique Vieira Rodrigues e Luiz Henrique Borges Varela (2024), a seu turno, enfatizam a guinada de críticas à capacidade do Estado em implementar políticas públicas de forma eficiente. Outrossim, Camila de Paula Rangel Canto Souza e José Henrique Mouta Araújo (2024) entendem que cada vez mais demandas envolvendo políticas públicas chegam às portas do Judiciário, em razão de uma “crise de representatividade” – há insatisfação frente à inércia dos políticos eleitos.

A despeito das diversas causas que propulsionam o ajuizamento de ações atinentes a políticas públicas, a intervenção do Poder Judiciário “[...] revela-se necessária e legítima diante dos litígios complexos que lhe são apresentados tendo em vista a ineficiência e/ou as omissões

na atuação dos demais ‘poderes’, que, embora independentes, são harmônicos e integram um só Estado” (Araújo, 2024, p. 1355).

Portanto, frisa-se: os problemas (e processos) estruturais não estão adstritos à esfera pública, na realidade, podem envolver situações da seara privada. No entanto, ao presente trabalho importam aquelas atreladas às políticas públicas, cada vez mais submetidas à análise jurisdicional.

Tal conjuntura – a progressiva submissão de litígios estruturais complexos envolvendo políticas públicas ao Poder Judiciário – atrai críticas descabidas ao estudo do processo estrutural. Nesse diapasão, Edilson Vitorelli (2025) elucida que se questiona a legitimidade das intervenções (do controle judicial), por força da separação de poderes, assim como a capacidade institucional do Judiciário para ministrar questões voltadas à atividade administrativa.

No que tange à separação de poderes, Arenhart e Osna (2022) minuciosamente atestam que o princípio não possui mais as mesmas cores atribuídas pelo pensamento liberal, à época da formação do Estado Moderno. No atual contexto, a intervenção judicial em políticas públicas é realidade; o processo estrutural é instrumento destinado ao aperfeiçoamento do controle. Consequentemente, valer-se da separação de poderes para questionar o processo estrutural é, nada mais, do que criticar técnica voltada à otimização de um fenômeno que já existe.

Portanto, no que toca à separação de poderes, tem-se a obsolescência da objeção:

Em síntese, sustentar que os processos estruturais violam a “separação de poderes”, ou configuram caso indesejado de “ativismo judicial”, nada mais é do que culpar o cirurgião por utilizar um meio ótimo para realizar intervenção que foi clinicamente prescrita. Em poucas palavras, não é a técnica estrutural quem autoriza ou desautoriza, quem viabiliza ou inviabiliza, a participação do Judiciário nessa esfera. O debate em questão é bastante precedente, razão pela qual, se há algo a ser questionado, o foco de ataque deve ser depositado nessa premissa (Arenhart; Osna, 2022, p. 7).

Inobstante, a alegada incompetência dos juízes, sob a afirmação de que os falta expertise para ministrar questões da Administração Pública, é desmantelada por Edilson Vitorelli (2025, p. 138): “Não há necessidade de que o juiz se imbua de algum tipo de conhecimento universal ou de sabedoria transcendental para tanto. É preciso apenas que ele dialogue e se assessorie apropriadamente.” Para o autor, o processo estrutural requer assessoria, diálogo, trocas que suprem a questão. À vista disso, tal objeção ostenta “certo fetiche tecnicista”, porque, na prática, soa desarrazoado cogitar que um gestor público possua pleno conhecimento, necessário às atuações administrativas.

Sendo assim, tem-se que os processos estruturais, como meios de otimização de intervenções judiciais no campo das políticas públicas, são, concomitantemente, legítimos e

necessários. Afinal, em função do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, todos os atos administrativos que possam provocar prejuízo ou ameaçar direitos estão sujeitos à apreciação do Judiciário (Vitorelli, 2025).

Nesse momento, alcança-se o ponto central para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho. Registre-se: os processos estruturais são realidade no Brasil; usualmente, litígios estruturais complexos envolvem a intervenção judicial em políticas públicas; medidas estruturantes, se devidamente empregadas, podem se revelar benéficas à concretização de garantias fundamentais em tais campos; o controle é legítimo e necessário no Estado Democrático de Direito. Em contrapartida, isso não quer dizer que o Judiciário pode atuar livremente em demandas ligadas a políticas públicas:

De todo modo, sendo o direito administrativo área de estudo bastante propícia para se analisar a pertinência de normas processuais na solução de casos complexos, é imperioso discutir mais a fundo a necessidade de uma melhor *parametrização processual* para o exercício do controle (Menegat, 2024, p. 521).

A mudança paradigmática do papel do processo na efetivação de direitos fundamentais, através das medidas estruturantes, portanto, precisa ser acompanhada pela investigação dos limites do controle realizado pelo Judiciário. Segundo Marcos Félix Jobim (2024), questionamentos sobre a possibilidade de os juízes aplicarem técnicas estruturantes e se isso configuraria uma concentração excessiva de poder dos magistrados podem ser respondidos por uma teoria do processo estrutural.

Reitera-se que a intervenção do Judiciário, quando da omissão ou lesão a direitos fundamentais por outros poderes, é bem-vinda, especialmente se pela via estrutural. De qualquer forma, também não se dispensam parâmetros de atuação, cautela e a seleção de critérios objetivos no exercício desse controle externo. É nesse âmbito que se insere o estudo em tela. Na sequência, será apresentada a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Tema 698, ponto de partida à discussão do presente trabalho.

2.3 TEMA 698/STF: DIRETRIZES À ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS QUE DISCUTAM POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito dos debates sobre os limites à atuação jurisdicional nos litígios estruturais envolvendo políticas públicas, proposições de modelos interventivos são formuladas. Valter

Shuenquener de Araújo e Camila Almeida Porfiro (2024) analisam diferentes abordagens, a saber: o “modelo fraco” e o “modelo forte”.

Em um “modelo fraco”, o Judiciário tão somente reconhece a necessidade de formulação de alguma política pública, a fim de obstar ameaça ou lesão às garantias fundamentais. Assim sendo, a Administração Pública, valendo-se da discricionariedade administrativa, decide que meios serão adotados à persecução do determinado fim. Diferentemente, em um “modelo forte” de intervenção jurisdicional no campo das políticas públicas, caberia ao Judiciário a discriminação (escolha) das providências a serem empregadas. Com base em estudos de precedentes do Supremo Tribunal Federal, Valter Shuenquener de Araújo e Camila Almeida Porfiro (2024, p. 99) assim concluíram:

A análise desses casos permite concluir que o Tribunal tende a fixar prazos e acompanhar ativamente a concretização das ordens. Em outras palavras, o STF não se limita a instar o administrador ou legislador a elaborar um plano genérico e impreciso. Não o deixa livre, sem amarras, para que possa desenhar a política quando e como achar conveniente, sem quaisquer parâmetros. Pelo contrário: a Corte exerce ativamente um papel conformador e fiscalizador, ao determinar o conteúdo geral das medidas a serem adotadas e os prazos que o administrador público deverá observar para a apresentação dos planos.

Seja como for, em novembro de 2023, fixou-se a tese do Tema 698/STF, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, *leading case* no qual reconheceu-se Repercussão Geral. De forma sucinta, considerando que o presente trabalho não pretende realizar estudo de caso, pontua-se que a demanda originária consistia em uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, denunciando o atendimento insuficiente do Hospital Municipal Salgado Filho, situado no Município do Rio de Janeiro. Em sede de apelação, a 6ª Câmara Cível do TJRJ repudiou a ofensa ao direito constitucional à saúde. No entanto, extensivamente escolheu os meios que deveriam ser adotados pela Administração Pública para superar o atendimento deficitário.

A controvérsia do Tema, nesses termos, em razão da separação de poderes, referia-se à possibilidade de o Judiciário impor à Administração Pública obrigações de fazer já discriminadas. Ao final, a tese foi fixada nos termos do voto proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso.

Em síntese, no que se refere ao presente trabalho, o Min. Barroso admitiu a intervenção do Judiciário no campo das políticas públicas atinentes à concretização de garantias fundamentais, se inexistentes ou deficitárias. Todavia, explicitou que a escolha das medidas a serem empregadas caberia à Administração Pública, cuja atuação parte de planejamento; o

Judiciário, por sua vez, deve se limitar a fixar a finalidade a ser cumprida pelo Estado. Para além disso, estabeleceu parâmetros que devem pautar tal controle judicial de políticas públicas:

1) deve ser comprovada a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público; 2) deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes; 3) o órgão julgador deve estabelecer a finalidade a ser perseguida, e não o modo como ela será alcançada, devendo privilegiar a adoção de medidas estruturais de resolução de conflito; 4) a decisão deve estar amparada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos; e 5) sempre que possível, o processo deve ser aberto para manifestação de terceiros, como mediante a admissão de amici curiae e designação de audiências públicas (Costa; Silva, 2024, p. 358).

Marcos Rolim da Silva e Susana Henriques da Costa (2024) chamam atenção ao fato de que o Min. Barroso assim compreendeu, utilizando-se de produções doutrinárias voltadas ao processo estrutural. Outrossim, visto que, na ocasião, o STF optou por afastar o Judiciário da escolha dos meios a serem utilizados na persecução do fim necessário à tutela de garantias fundamentais, pontuaram: “[...] é de se refletir se o julgamento em questão estaria, na verdade, diminuindo os próprios custos do Judiciário para a intervenção contínua (e por tempo indefinido) sobre as políticas públicas, em vez de restringindo seu âmbito de atuação” (Costa; Silva, 2024, p. 364).

Ademais, para Jordão Violin (2024), o entendimento então firmado pela Suprema Corte, ao instituir limites à atuação jurisdicional no bojo de processos estruturais, é cauteloso – o protagonismo é direcionado às partes. Tal postura pode avocar à demanda diferentes estratégias, a saber: absenteísta, colaborativa e competitiva.

Percebe-se, então, que o STF, no Tema 698, estabeleceu diretrizes ao Judiciário em processos estruturais que discutam políticas públicas, requeridas à satisfação de garantias fundamentais. O presente trabalho propõe-se a demonstrar que a limitação firmada, ainda que inicial, é proveitosa à luz da eficiência administrativa. De um lado, ao fixar a finalidade e transferir à Administração Pública a tarefa de formular o plano de ação destinado à superação de um problema complexo relacionado a políticas públicas, resta viabilizada a concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa, privilegiando-se o bem comum. De outro, reforça-se a legitimidade do controle judicial em tais cenários, por meio de processos estruturais.

Ressalva-se que, a despeito de o estudo em tela priorizar o exame dos benefícios auferidos, a partir do princípio constitucional da eficiência administrativa, quando, de início, a Administração Pública elabora o plano de ação a ser implementado em processos estruturais que versem sobre políticas públicas e direitos fundamentais, não se ignora o pragmatismo.

Gustavo Osna (2020), em apurada análise, chama atenção ao fato de que a prática forense passou a empregar medidas, hoje entendidas como estruturantes, para conseguir tutelar, de forma satisfatória, situações complexas já não resolvíveis pelas técnicas tradicionais. Ou seja, foram utilizadas porque, na casuística, se fizeram necessárias, e não para fomentar alguma vertente teórica. Assim sendo, o autor defende que, a despeito de contemporaneamente se falar em processo (e problema) estrutural, no embate entre o conceitualismo e o pragmatismo, este último deve se sobressair, porque, ao final, importa a concretização do acesso à justiça.

Fernando Menegat (2024) valoriza o estudo do processo estrutural no que tange ao controle judicial da Administração Pública. Servindo-se das ideias de Osna supramencionadas, o autor elucida que a noção de “litígio estrutural” pode limitar a utilização de técnicas – também assim adjetivadas – úteis à resolução de problemas envolvendo a Administração Pública. Compreende que, geralmente, associam-se as técnicas estruturais a casos “[...] que envolvem a atuação do Poder Judiciário na análise de ações ou omissões do Poder Público supostamente violadoras direitos fundamentais (sobretudo sociais) dos cidadãos” (Menegat, 2024, p. 536). No entanto, as medidas estruturais podem se mostrar eficazes em situações atreladas à Administração Pública, para além de tais casos. Por esse motivo, prefere falar em “caso jurídico-administrativo complexo”, que usualmente contém policentrismo, mutabilidade, extrajuridicidade e juridicidade sensível. A detecção de casos como esse pode evidenciar a aplicabilidade de técnicas estruturais, transcendendo a empregabilidade típica.

Em vista disso, considerando essencial o pragmatismo, com foco na superação de problemas, não se desconsidera que confiar à Administração Pública a iniciativa de elaborar a proposta de ação (inicial busca por soluções), em casos que extrapolem o debate de políticas públicas relacionadas às garantias fundamentais no âmbito de processos estruturais, também pode ser vantajoso.

3 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: INCLUSÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

ADMINISTRATIVA NO TEXTO CONSTITUCIONAL

Conforme aclarado no capítulo anterior, o presente trabalho se dedicou à análise dos benefícios auferidos quando, em processos estruturais que envolvem políticas públicas voltadas a direitos fundamentais, atribui-se inicialmente à Administração Pública a elaboração do plano de ação, sob a perspectiva da eficiência administrativa. Desse modo, revela-se adequado

apresentar uma breve contextualização acerca da inclusão do referido mandamento no texto constitucional.

Ora, a existência de princípios jurídicos, que conferem coesão e valores ao ordenamento jurídico, encontra-se solidificada na contemporaneidade. Por vezes, traduzem maior grau de especificidade e, sob essa perspectiva, fala-se em eficiência administrativa – princípio alocado na esfera do Direito Administrativo. Desde já, adianta-se que traduz diretrizes operacionais, isto é, orienta a gestão pública, com ênfase na otimização de resultados.

No Brasil, o dever de eficiência administrativa antecede sua inclusão no rol principiológico do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988; Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) explica que a ideia já se fazia presente tanto na doutrina administrativista quanto na legislação infraconstitucional.

De qualquer maneira, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, foi elevado a *status* constitucional. Na época, colocava-se em xeque a competência do modelo burocrático de gestão pública, motivo pelo qual se pretendia a implementação da Administração Gerencial no Brasil. Ao pontuar os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado então promovida, Bresser Pereira (1996) esclareceu que, a médio prazo, almejava-se conferir eficiência à atuação estatal – a intenção é evidenciada pelos próprios Cadernos MARE da Reforma do Estado. Em análise recente, José dos Santos Carvalho Filho (2023) diagnostica que a inclusão da eficiência administrativa dentre os princípios constitucionais da Administração Pública decorre da insatisfação da sociedade, frustrada com as deficiências estatais.

Haja vista que o termo “eficiência” é utilizado também em outras áreas, bem como, inicialmente, a noção de “eficiência administrativa” pode parecer vaga, a inclusão do princípio foi considerada decorativa, sem efeitos práticos. Ainda, posto que a inserção se deu na tentativa de implementação do modelo administrativo gerencial no Brasil, aludiu-se ostentar caráter essencialmente neoliberal. Tais objeções soam equivocadas.

Emerson Gabardo (2002), que, inclusive, questiona o gerencialismo em certos aspectos, elucida que a eficiência administrativa é princípio jurídico, a partir do momento que adquire conotação jurídica. É princípio do Direito Administrativo. Além disso, servindo-se da teoria constitucional, explica que a Constituição Federal deve ser interpretada como um todo, sobretudo considerando seus objetivos democráticos e sociais. Por conseguinte, pouco importam as intenções políticas que propulsionaram a elevação da eficiência administrativa ao *status* constitucional: se está na Constituição, deve ser atendida e abordada em conformidade com o Estado Social e Democrático de Direito – não é mero adorno do texto constitucional. Incorporado pela Constituição, endossa a cautela necessária na atuação administrativa.

Não obstante, a fim de evidenciar que o cumprimento do aludido princípio jurídico se faz necessário, de forma alguma constituindo simples adereço ao ordenamento jurídico brasileiro, cite-se que foi incluído pelo legislador infraconstitucional na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133, de 1º de abril de 2021), na Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999) e representou um dos fundamentos orientadores da Lei nº 13.655, de 24 de abril de 2018, responsável por inserir novos dispositivos no Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (LINDB) (Carvalho Filho, 2023).

Sendo assim, o princípio da eficiência administrativa é jurídico, especificamente ligado ao Direito Administrativo. Em linhas gerais, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2020 p. 250) compreende que pode ser apresentado sob dois enfoques:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Ao presente trabalho, notadamente, interessa esse último aspecto, correlato à atuação administrativa como um todo, e não ao melhor desempenho dos agentes públicos.

Realizado esse breve panorama histórico da ascensão da eficiência administrativa ao texto constitucional e feitos esclarecimentos sobre sua aplicabilidade no Estado Social e Democrático de Direito, ato contínuo, passará à ideia de que, ao fixar a finalidade a ser cumprida pela Administração Pública, em processos estruturais que discutam políticas públicas e garantias fundamentais, o Judiciário viabiliza o atendimento à eficiência administrativa, privilegiando-se o bem comum.

3.2 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O BEM COMUM

Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 223) indica que “A eficiência é, estreme de dúvida, um padrão de conduta que resulta particularmente indispensável ao nosso tempo e que, por isso, não pode ser postergada pela Administração”. Analogamente, para Carvalho Filho (2023), o princípio constitucional ora tratado é dever da Administração Pública, que, a seu turno, não pode desconsiderá-lo. E, frise-se: orienta a gestão pública como um todo (Medauar, 2000 *apud* Gabardo, 2002).

A eficiência administrativa, tanto é dever, que, para além de ser mandamento constitucional, por força de sua inserção no rol dos princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, Constituição Federal), é elemento decisivo à responsabilidade do Estado (Nobre Júnior, 2005). Isso porque, conforme explica Emerson Gabardo (2002), a eficiência administrativa é relacionada ao direito subjetivo dos administrados de exigir uma boa Administração. A propósito, Gabardo e Hachem (2010) pormenorizadamente investigam as hipóteses de responsabilização estatal em razão da inobservância do referido princípio jurídico.

Complementarmente, convém mencionar as lições de Flávio Garcia Cabral (2019). Segundo o autor, ao adentrar o texto constitucional, a eficiência administrativa passa a ser estruturada tal qual as demais normas do ordenamento jurídico – detém hipótese e tese:

A estrutura da norma da eficiência administrativa, preenchida com seu conteúdo semântico, possui a seguinte forma: a) hipótese: se se verificar o exercício de uma função administrativa ou a ocorrência de fato que demande, por determinação normativa, que a essa função seja ali movimentada, desde que envolva a apuração de custos administrativos diretos; b) tese: será obrigatório que o agente público ou quem faça as vezes do Estado escolha os melhores meios (os menos onerosos à Administração Pública, tanto em relação aos demais meios existentes, como em relação à própria finalidade almejada) que sejam capazes de atingir a finalidade legal pretendida em benefício dos administrados (seja eficiente ou, com outra denominação, proporcional em sentido qualificado) (Cabral, 2019, p. 282).

Nesses termos, percebe-se que se trata de dever a ser atendido pela Administração Pública. Adicionalmente, faz-se mister ressaltar que, em análise simplista, a eficiência administrativa pode parecer referir-se somente a questões econômicas. Contudo, não se limita ao aspecto financeiro, em verdade, contempla uma série de elementos, para além do teor econômico (Justen Filho, 2024).

Flávio Garcia Cabral (2019), demonstra que pelo princípio constitucional ora trabalhado, a Administração Pública é incumbida de optar pelo meio menos oneroso à consecução de um fim previamente estabelecido. Esse exame, no tocante aos aspectos subjetivos da eficiência administrativa, preceitua a consideração de custos econômicos, estes, sim, afetos aos cofres públicos. Nesse diapasão, considera-se o emprego racional de recursos públicos e as previsões normativas correlatas ao orçamento público. Porém, não pode se eximir de observar os custos sociais, atinentes aos administrados. Ora, a atividade administrativa, na persecução de uma finalidade, pode ensejar a intervenção em direitos dos cidadãos, ou de determinado grupo de indivíduos. Pressupõe-se, portanto, cauteloso cotejo sobre as onerosidades constatadas.

Para Emerson Gabardo (2002), a eficiência administrativa abrange: economicidade, celeridade, produtividade, racionalização, eficácia e efetividade. A Administração Pública precisa, então, descobrir alternativas próprias para satisfazer as finalidades determinadas, em lógica diferente da eficiência privada.

De forma semelhante, Michelle de Paula Resende Silva e Fábio Lucas de Albuquerque Lima (2023) associam a eficiência administrativa a diferentes concepções, a saber: produtividade, economicidade, qualidade, presteza, transparência e participação social. O atendimento do princípio constitucional em questão avoca contribuições interdependentes relacionadas a tais elementos. Como resultado, satisfaz-se o bem comum.

Logo, a concretização da eficiência administrativa se revela importante, não somente por se tratar de dever estatal, mas também porque se converte em bem comum. Ademais, pontue-se que a sociedade clama pela utilização racional do erário e pela satisfação das necessidades coletivas, o que envolve uma Administração Pública eficiente (Meneguim; Santos, 2013).

Isso posto, até então, observou-se que: (a) a eficiência administrativa é dever direcionado à Administração Pública – o desatendimento pode, inclusive, provocar a responsabilização estatal, visto que relaciona-se com o direito subjetivo de exigir exitosa gestão pública; (b) difere da eficiência meramente econômica, pois, além dos cofres públicos, estão em jogo “custos sociais”; (c) a observância ao princípio constitucional origina benefícios de ordens diversas que, conjuntamente, exprimem o bem comum.

No que toca ao presente trabalho, indique-se a definição de Luana Steffens e Marco Félix Jobim, a partir da qual política pública é “[...] instrumento para a ação estatal na implementação dos direitos sociais que, embora possam ser fruíveis individualmente, são de implementação coletiva” (2024, p. 875). Destarte, acrescidamente, rememora-se:

[...] podemos considerar o estudo das políticas públicas como o campo de atuação do poder público em que se deve buscar condutas prestacionais no sentido de garantir direitos fundamentais individuais e coletivos, realizando objetivos que devem ser social e politicamente relevantes. Via de regra, a efetivação de políticas públicas ocorre através da atuação ativa dos poderes Legislativo e Executivo, agindo o Poder Judiciário em situações excepcionais (Araújo; Souza, 2024, p. 279 – 280).

Camila de José Henrique Mouta Araújo e Paula Rangel Canto Souza (2024) chamam atenção à complexidade que permeia a formação de uma política pública. O processo é fluído, incerto, e requer a análise conjunta de quatro estruturas complementares. Em vista disso, observemos.

A construção de uma política pública supõe uma estrutura formal, que corresponde aos aspectos de “[...] teoria, prática e resultados, de maneira que tais elementos auxiliam no processo de avaliação das políticas públicas [...]” (Araújo; Souza, 2024, p. 280). A estrutura substantiva refere-se aos destinatários, às pessoas, às instituições (públicas ou privadas) que se pretende atingir, bem como às esferas de interesse desses destinatários. Além disso, fala-se em estrutura material, esta, sim, identificada pelo viés econômico, custos. Por último, tem-se a estrutura simbólica, que representa a dimensão cultural e ideológica das políticas públicas, manifestando-se por meio de tradições, ideologias e sistemas de comunicação presentes nas arenas políticas, os quais influenciam diretamente a formulação e a expressão dessas políticas dentro da sociedade.

Conforme anteriormente mencionado, a eficiência administrativa se direciona à gestão pública em sua totalidade. Ora, se assim o é, também deve ser aplicada na formação de uma política pública que, com base nas exposições de Araújo e Souza (2024), trata-se de processo complexo. Ademais, os elementos estruturantes envolvidos na elaboração dessas políticas revelam nuances relacionadas ao planejamento organizacional do Estado e ao orçamento público, ou seja, aspectos centrais do planejamento da gestão pública.

No Tema 698, o STF adotou entendimento a fim de nortear a intervenção judicial em políticas públicas que abarcam garantias fundamentais, no contexto dos processos estruturais. Para tanto, decidiu que o Judiciário deve fixar a finalidade a ser atendida pelo Estado. De tal maneira, à Administração Pública cabe a escolha dos meios pelos quais o fim determinado será perseguido. A tese foi fixada nos termos do voto proferido pelo I. Ministro Luís Roberto Barroso, que, naquele momento, prezou pela discricionariedade administrativa. Não obstante, temia que, ao discriminar as medidas a serem tomadas pelo administrador, o Judiciário “[...] poderia desequilibrar o planejamento do administrador para a gestão da política pública como um todo, afetando, assim, aqueles que não estariam cobertos pelo comando judicial” (Costa; Silva, 2024, p. 358). Colocado de outra forma, no bojo do processo que se propõe à reforma estrutural que abarca políticas públicas relativas a garantias fundamentais, o plano de ação a ser implementado é, ao menos em primeiro momento, apresentado pela Administração Pública.

Nesse diapasão, resgata-se que a superação de um problema estrutural não se dá de forma imediata, através de medida pontual, e envolve a consideração de diferentes esferas de interesse. Sendo assim, o litígio estrutural deve ser examinado sob olhar panorâmico e prospectivo.

Inobstante, em se tratando de problemas estruturais complexos que abarcam políticas públicas, cumpre salientar que “[...] a Corte não pode ignorar as razões dos Governos e, por

consequente, a importância do diálogo interinstitucional para a prestação da tutela adequada, efetiva e tempestiva do direito” (Jobim; Steffens, 2024, p. 897). O êxito de uma política pública, nesses casos, enseja trocas e cooperação entre os poderes (Araújo; Porfiro, 2024).

Assim sendo, verifica-se que, ao fixar a finalidade, atribuindo à Administração Pública o encargo de decidir os meios a serem adotados ao cumprimento desse fim, o Judiciário está, antes de mais nada, viabilizando a concretização da eficiência administrativa – dever constitucional que precisa ser cumprido pela gestão pública. Uma vez que perpassa toda a Administração Pública, também deve ser observada pelo administrador quando da elaboração do plano de ação a ser empregado em face de um problema estrutural.

Além disso, demonstrou-se que a formação das políticas públicas pressupõe aspectos centrais do planejamento da gestão pública, ao passo que a eficiência administrativa, quando devidamente atendida pelo Estado, origina contribuições de ordens diversas, não somente econômicas. A propósito, destaque-se que o atendimento ao princípio ora tratado enseja a consideração de, inclusive, “custos sociais”. Portanto, se o Judiciário possibilita o cumprimento desse dever constitucional, caso aplicado corretamente, a Administração Pública tende a apresentar um plano de ação satisfatório à coletividade, à luz do planejamento público como um todo. Como consequência, beneficia-se o bem comum.

Tal conjuntura parece ser exitosa, notadamente porque, ao final, “O que se busca com as medidas estruturantes nada mais é do que o melhor atendimento as necessidades da sociedade” (Pinho; Côrtes, 2014, p. 236).

3.3 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A LEGITIMIDADE DO CONTROLE JUDICIAL ESTRUTURAL

No capítulo anterior, dedicou-se à exposição da percepção de que, no processo estrutural, a fixação da finalidade pelo Judiciário e a apresentação do plano de ação a ser implementado, em primeiro momento, pela Administração Pública, viabiliza a concretização do dever constitucional da eficiência administrativa, privilegiando-se o bem comum, quando estão em foco problemas estruturais interligados a políticas públicas e direitos fundamentais.

Doravante, com o princípio da eficiência administrativa novamente em evidência, propor-se-á a ideia de que a diretriz fornecida pelo STF acaba por legitimar a intervenção judicial em processos estruturais associados a políticas públicas que dizem respeito a garantias fundamentais. Desse modo, torna-se necessário o resgate (e o complemento) de noções preliminarmente apresentadas, no capítulo segundo do presente trabalho.

Conforme outrora mencionado, na contemporaneidade, observam-se situações jurídicas e fáticas peculiares, que, na busca por tutela, com fulcro no acesso à justiça, desvelam a insuficiência do processo civil tradicional. Tratam-se de problemas estruturais, costumeiramente caracterizados pela complexidade e multipolaridade – o enfrentamento exige recomposição institucional, sob lentes prospectivas (Arenhart; Osna; Jobim, 2021).

A linearidade e as amarras das técnicas contidas no processo civil tradicional não conseguem fazer jus às excentricidades acima discriminadas. Essa inaptidão decorre do fato de que o processo civil foi erguido sob orientações liberais. A lei escrita exprimia o direito, os litígios exibiam núcleos de interesse antagônicos e, frente a isso, cabia ao julgador identificar qual desses polos detinha a razão, com base nas previsões do ordenamento jurídico.

Por vezes – frise-se: nem sempre, os litígios estruturais envolvem questões da Administração Pública, políticas públicas atreladas à concretização de garantias fundamentais – essas demandas, cada vez mais, chegam às portas do Poder Judiciário. Para tanto, identificam-se diferentes motivos: a crise da representatividade; a seara da atividade administrativa, que costuma atingir a coletividade; a deficiência da gestão pública, agora, dentro de um Estado responsável por inúmeras atribuições, frente a um direito subjetivo de os administrados exigirem boa administração.

Uma vez diagnosticadas as limitações do processo civil tradicional e constatado o fenômeno da judicialização de ações que abarcam a discussão de políticas públicas para garantias fundamentais, o processo estrutural se coloca como o mais competente meio ante os problemas estruturais (Arenhart; Osna, 2022). Em se tratando de falhas de outros poderes que ameaçam ou violam direitos fundamentais, o controle judicial entra em cena:

A partir do momento em que haja a omissão inconstitucional por parte de qualquer função estatal e o Poder Judiciário é provocado por haver lesão àqueles direitos ou estarem sob ameaça de serem violados, este tem o poder-dever-vocação, mediante o devido processo, de garantir o pleno acesso à justiça (Araújo, 2024, p. 1368).

Das lições de Arenhart e Osna (2022), atesta-se que essa intervenção do Judiciário não tem origem no processo estrutural, é fenômeno palpável a despeito do instrumento ora tratado. Por conseguinte, criticar o processo estrutural, nesse caso, com base na separação de poderes, é como atirar pedras no construtor enquanto ele tenta erguer os alicerces de algo melhor. Por sinal, falando-se em litígios complexos ligados a políticas públicas, Edilson Vitorelli (2025, p. 139) esclarece que a alternativa, o “processo desestrutural”, é mais danoso: “(...) o pior cenário

se delinea quando os juízes ignoram o impacto de suas decisões nas políticas públicas para agir ‘apenas contingencialmente’”.

Entretanto, apesar de o controle judicial em tais conjunturas se fazer necessário e se mostrar otimizado pelas medidas estruturantes, pontua-se que deve observar critérios e parâmetros objetivos, ao versar sobre políticas públicas (Araújo, 2024). A cautela é imperiosa, respeitando o texto constitucional, interpretado como um todo.

No que concerne à eficiência administrativa, clarificou-se se tratar de dever que a Administração Pública não pode ignorar e que, caso atendido, privilegia-se o bem comum, em razão das contribuições relacionadas ao princípio em tela. Mas não é só. Flávio Garcia Cabral (2019), investigando o conteúdo jurídico do referido mandamento constitucional, debruçou-se sobre o aspecto subjetivo da eficiência administrativa: quem deve agir com eficiência? O dever de eficiência administrativa vincula a função administrativa típica do Estado, extraída da interpretação constitucional:

[...] função administrativa é aquela na qual o Estado, atuando como parte, em um regime essencialmente de Direito Público, pratica atos, de ofício ou mediante provocação, de modo a dar concretude às leis e também à Constituição, estando constantemente sujeita a diversas formas de controle, sempre visando ao alcance primeiro e último do interesse público (Cabral, 2019, p. 95).

Assim sendo, a norma da eficiência administrativa é voltada à função administrativa típica. A atuação típica do Legislativo e do Judiciário (legislar e julgar) não é alvo direto do princípio em questão. O Poder Judiciário, segundo o autor, deve atender à eficiência administrativa de forma indireta; a atividade jurisdicional realiza o controle do princípio, isto é, atesta se os atos da função administrativa típica se atentaram à eficiência administrativa.

Não suficiente, Flávio Garcia Cabral (2019) explicou que o exercício do dever em pauta, por alguns considerado indeterminado, pressupõe três etapas. Em um primeiro momento, a Administração Pública típica deve escolher meios capazes de satisfazer determinada finalidade – importa a adequação desses meios, a eficácia. A fixação da finalidade antecede este primeiro juízo inerente à eficiência administrativa, é seu pressuposto, não a constitui. Sucessivamente, identificados os meios, a Administração Pública passa a uma análise comparativa entre onerosidades eventualmente percebidas. Ressalte-se que tais onerosidades possuem caráter tanto pecuniário quanto social, referente a interesses e direitos de administrados. Com o sopesamento entre as onerosidades, seleciona o menos oneroso. Por último, a Administração Pública examina se o meio menos oneroso selecionado é adequado e

proporcional e, de fato, satisfaz a finalidade previamente fixada. Ainda, o autor ratifica que tais elementos devem ser expostos pelo Estado, na motivação do ato administrativo.

Adicionalmente, rememora-se que a eficiência administrativa inspirou as alterações sofridas na LINDB, em 2018 (Carvalho Filho, 2023). O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, preceitua o controle judicial da Administração Pública, no entanto, há dificuldade no que se refere aos conceitos jurídicos indeterminados, usualmente empregados em mandamentos constitucionais impostos à atividade administrativa típica. Nesse sentido, Edilson Vitorelli (2025) compreende que as alterações da LINDB foram revolucionárias, porquanto endossaram a imprescindibilidade da motivação dos atos administrativos. A propósito, leia-se:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Brasil, 1942).

Percebe-se, portanto, que a eficiência administrativa vincula a Administração Pública típica, que a exercita por meio de três etapas sucessivas, a serem expostas na motivação administrativa. A seu turno, o Judiciário deve, quando necessário, controlar o cumprimento do referido princípio – verificar se foi devidamente observado, considerando as consequências práticas que levaram a tal decisão.

Endossando essa última percepção, parece oportuno destacar a posição de administrativistas. De acordo com Emerson Gabardo (2002), pelo princípio analisado no presente trabalho, entende-se que incumbe à Administração a seleção de meios próprios, capazes de atingir uma finalidade específica. Vladimir da Rocha França (2000 *apud* Carvalho Filho, 2023) afirma que, no controle externo, o Poder Judiciário não pode, por si só, determinar medidas que considera eficientes. Para Cildo Giolo Júnior e Manoel Ilson Cordeiro Rocha (2021), o controle judicial da eficiência administrativa é direcionado à limitação de desvios.

De outro lado, tem-se a seguinte conjuntura: existem litígios estruturais que envolvem políticas públicas e garantias fundamentais; a melhor forma de lidar com tais problemáticas é representada pelo processo estrutural; o STF, no Tema 698, limitou a atuação do Judiciário, em processos estruturais com tais características, à fixação da finalidade a ser satisfeita pela Administração Pública, que deve apresentar os meios pelos quais perseguirá o fim determinado.

Ante as exposições acima, averigua-se que a apresentação do plano de ação, inicialmente, pela Administração Pública em processos estruturais ajuizados em razão de problemas complexos atrelados a políticas públicas necessárias à concretização de direitos fundamentais, legitima esse controle judicial, à luz da eficiência administrativa. Isso porque o referido princípio é direcionado à função administrativa típica, esta, sim, a ele vinculada. O exercício pressupõe o trânsito por três etapas, presentes na motivação do ato administrativo, o que consagra o estabelecimento de parâmetros, critérios que possibilitam o controle externo da eficiência administrativa.

Inobstante, voltando-se ao segundo capítulo, salienta-se que o processo estrutural fornece dinâmica diversa daquela existente no processo civil tradicional. Há flexibilidade, diálogo – a própria noção de estabilidade se aproxima da continuidade, priorizando-se a efetividade das medidas diante dos problemas estruturais (Viana, 2024). Fala-se em “processo-programa” (Vitorelli, 2025), em “provimentos em cascata” e em “tentativa-erro-acerto” (Arenhart, 2017). Em síntese, há um processo aberto a soluções realmente efetivas à superação de litígios complexos – importa o atendimento dos anseios sociais e diferentes estratégias podem ser adotadas frente a um litígio complexo, em consonância com as necessidades da realidade fática. Isso posto, outros dois pontos merecem destaque.

Primeiramente, aponta-se que Fernando B. Meneguim e Pedro Felipe de Oliveira Santos (2013) exibiram que, em alguns casos, a eficiência administrativa é dificultada por exigências da legalidade. Por conta disso, elucidam que, na jurisprudência, encontram-se situações em que o Judiciário mitiga a obrigatoriedade imposta pela legalidade, em prol da eficiência administrativa.

Além disso, Jordão Violin (2024) explica que o STF estabeleceu diretrizes às reformas estruturais capitaneadas pelo Judiciário, no bojo de processos estruturais. Para o autor, a tese fixada pelo STF quando do julgamento do Tema 698, em um momento inicial, coloca as partes enquanto protagonistas, e: “A depender de como os aportes fornecidos pelas partes serão considerados, esse protagonismo pode resultar numa estratégia absenteísta, colaborativa ou competitiva” (Violin, 2024, p. 245). Inobstante, o plano de ação formulado pela Administração Pública depende de apreciação e monitoramento do Judiciário. Ao final:

E, embora o Tema 698 estabeleça, como regra, o protagonismo das partes, ele não exclui a adoção, em situações excepcionais, de uma atuação diretiva pelo juiz. A estratégia diretiva é aquela em que o juiz toma para si a tarefa de desenvolver e implementar a tutela do direito. De acordo com esse perfil centralizador, o juiz define pessoalmente os passos necessários para que a instituição ré se adeque ao standard de conformidade (Violin, 2024, p. 246).

Sendo assim, soa razoável afirmar que o entendimento do STF, no Tema 698, parece avocar legitimidade à intervenção judicial em processos estruturais que se referem a políticas públicas e direitos fundamentais, sob três diferentes perspectivas, à luz da eficiência administrativa.

Primeiro, o controle externo, nos casos em questão, torna-se legítimo porquanto a eficiência administrativa é dever a ser cumprido pela Administração Pública em suas funções típicas, o que não comporta a atividade típica do Judiciário, qual seja julgar. Para além da discricionariedade, extensivamente analisada pelo Min. Luís Roberto Barroso, a atribuição da tarefa de elaborar o plano de ação, de antemão, à Administração Pública, resguarda o atendimento da eficiência administrativa, respeitando-se o aspecto subjetivo do mandamento constitucional em foco. E, recorda-se: o exercício do mandamento constitucional impende três etapas, explicitadas na motivação administrativa.

Segundo, é melhor que a intervenção judicial em litígios complexos que abordam políticas públicas voltadas à satisfação de garantias fundamentais se dê pela via estrutural, dadas às peculiaridades do instrumento. Contudo, parâmetros devem ser investigados. Confiando a elaboração do plano à Administração Pública, pelo exercício da eficiência administrativa, restarão expressos critérios objetivos, contidos na motivação administrativa, o que possibilita o controle externo de forma mais assertiva, evitando-se a transgressão de previsões constitucionais marcadas por conceitos jurídicos indeterminados.

E, terceiro, tal diretriz não condena o processo estrutural ao fracasso, pelo contrário, assegura-se o atendimento aos anseios sociais e dialoga com as características do instrumento de forma legítima. Isso porque, no que toca à eficiência administrativa, a legitimidade do controle externo (posto que a formulação do plano de ação é confiada à Administração Pública, o que é traduzido em parâmetros à intervenção judicial) possibilita que o Judiciário, com bases sólidas, “altere a rota”, isto é, opte por outras estratégias para superar um litígio complexo que engloba a discussão de políticas públicas e garantias fundamentais. Pode o Judiciário, dependendo da casuística, mitigar a legalidade em favor da eficiência. E, ainda, o juiz pode, com mais segurança, assumir postura mais diretiva (ou outras estratégias), haja vista que a procura por meios ao atendimento à finalidade fixada foi oportunizada à Administração Pública.

4 CONCLUSÃO

O processo civil tradicional foi moldado a partir de ideais liberais. É voltado à resolução de conflitos lineares, com esferas de interesses marcadas e contrapostas. À jurisdição,

cabia, com base na lei escrita, julgar a ação procedente ou improcedente. A realidade fática passou, com o tempo, a originar problemas que não se adequam a esse modelo; as técnicas tradicionais já não faziam jus integralmente ao acesso à justiça. O processo civil precisou ser repensado.

Nesse contexto, fala-se em processo estrutural, dotado de técnicas dinâmicas, flexíveis, marcado pelo diálogo e continuidade – diferentes abordagens podem ser testadas em prol da resolução das problemáticas. A entrega de uma tutela jurisdicional satisfatória é primordial. Em suma, propõe-se a solucionar litígios complexos, multifacetados, da contemporaneidade. Usualmente, em tais casos, além da complexidade e da multipolaridade, fazem-se necessárias recomposições institucionais e abordagens prospectivas. De todo modo, os esforços são voltados à superação de problemas excêntricos.

Os litígios estruturais podem dizer respeito a questões públicas e privadas. Quando públicas, a aplicação do método estrutural pelo Judiciário atrai críticas equivocadas – a separação de poderes não obsta o processo estrutural; a alegação de que os juízes não possuem o conhecimento técnico necessário é desmantelada pelo fato de que se fazem presentes diálogos e assessoria.

Em todo caso, colocam-se à análise jurisdicional problemas complexos relacionados a políticas públicas necessárias à concretização de garantias fundamentais. O processo estrutural é a melhor forma de superar tais questões, contudo, exige-se cautela e parametrização ao controle externo da Administração Pública.

Nesse sentido, quando do julgamento do Tema 698, o STF decidiu que, nesses casos, a atuação do Judiciário, em um momento inicial, deve se limitar a fixar a finalidade que precisa ser atendida pela Administração Pública. Por sua vez, esta última deve apresentar o plano de ação que será implementado ante o problema estrutural. O entendimento se deu pelos termos do voto proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso, que expressou preocupação quanto à discricionariedade administrativa e ao planejamento estatal.

A eficiência administrativa é um princípio constitucional que traduz modo de operação direcionado à otimização. É dever da Administração Pública e, mais especificamente, volta-se à função administrativa típica. Seu exercício pressupõe três etapas sucessivas, que não abarcam tão somente questões econômicas (cofres públicos). Em jogo também estão os direitos dos administrados e o planejamento estatal. Ao escolher meios para o cumprimento de uma finalidade predeterminada, a Administração Pública percorre essas etapas, contidas na motivação administrativa. Quando devidamente atendido, o dever da eficiência se converte em diferentes contribuições interdependentes, em suma, correlatas à economicidade, à celeridade,

à produtividade, à racionalização, à eficácia e à efetividade. Assim sendo, se observada, beneficia-se o bem comum.

A função típica do Poder Judiciário, qual seja julgar, não é diretamente vinculada ao princípio da eficiência administrativa. Todavia, o Judiciário, quando necessário, através do controle externo, atesta se a Administração Pública atendeu à eficiência administrativa, preferencialmente com base em critérios objetivos, considerando as consequências práticas da decisão.

As políticas públicas, usualmente, almejam a garantia de direitos fundamentais. A formação das políticas públicas é processo complexo, incerto, que enseja a análise conjunta de quatro estruturas complementares. Sinteticamente, a elaboração contém nuances relacionadas ao planejamento organizacional do Estado e ao orçamento público, aspectos centrais do planejamento da gestão pública. Ademais, haja vista que o dever de eficiência administrativa permeia toda a função administrativa típica, também se aplica às políticas públicas.

Em alguns casos, Tribunais têm mitigado a legalidade que, por vezes, obsta a eficiência administrativa. Além disso, as diretrizes estabelecidas no Tema 698/STF abrem margem para diferentes estratégias, no bojo dos processos estruturais que discutem políticas públicas e garantias fundamentais – ausenteísta, colaborativa e competitiva. Não obstante, verifica-se que, na hipótese de a Administração Pública não apresentar um plano de ação ou de este se mostrar ineficaz, o juiz pode adotar uma postura diretiva.

Sendo assim, em uma análise pautada pelo princípio da eficiência administrativa, o entendimento do STF no Tema 698 parece recomendável e benéfico.

Ao conferir à Administração Pública a tarefa de formular o plano de ação a ser implementado em um processo estrutural que verse sobre políticas públicas necessárias às garantias fundamentais, possibilita-se o atendimento à eficiência administrativa pela função administrativa típica, o que se converte em bem comum. Se cumprido o dever, contribuições de diversas ordens – não apenas econômicas – são esperadas.

Além disso, reforça-se a legitimidade intervenção judicial de caráter estrutural em tais casos. Isso porque a norma da eficiência administrativa refere-se à função administrativa típica. Ao Judiciário, cabe o controle externo, ou seja, averiguar se a escolha dos meios pela Administração Pública atendeu ao mandamento constitucional. Exercido pela função administrativa típica, tem-se parâmetros, contidos na motivação administrativa, que constituem critérios objetivos a uma intervenção judicial assertiva. Tais parâmetros, inclusive, fornecem bases sólidas para eventuais mitigações da legalidade em benefício da eficiência administrativa, isto é, do bem comum. Ainda, em consonância com as características dos processos estruturais

(dinamismo, diálogo, mudanças de rota), caso a Administração Pública não apresente o plano de ação ou as medidas se mostrem ineficaz, nada impede que o juiz recorra a outras estratégias ou adote postura diretiva, na empreitada de superar um litígio complexo, que abrange políticas públicas e direitos fundamentais.

Assim sendo, por meio do Tema 698, teria o Judiciário limitado sua atuação em processos estruturais dessa espécie para reduzir esforços e custos aos órgãos jurisdicionais? Pode ser que sim, mas, de todo modo, tal limitação soa bem-vinda, quando analisada através da eficiência administrativa.

Por fim, o pragmatismo importa mais que o adjetivo “estrutural”. Dessa forma, delegar à Administração Pública a investigação inicial de medidas resolutivas, mesmo fora do âmbito das políticas públicas relacionadas às garantias fundamentais em processos estruturais, prioridade do presente trabalho, também pode ser vantajoso. Afinal, exibiu-se que tal orientação possibilita o exercício da eficiência administrativa, o que promove o bem comum e confere parâmetros sólidos ao controle externo.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 3, set.-dez. 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1334/1/1997%20vol.48%2Cn.3%20Arag%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener de; PORFIRO, Camila Almeida. O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. **Suprema [recurso eletrônico]: revista de estudos constitucionais/Supremo Tribunal Federal**. v. 1, n. 1 (jan./jun. 2021), p. 89-122. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/issue/view/7/11>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas de. A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça: em busca da adequada solução dos litígios coletivos complexos e da efetividade das políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 1351-1370.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo estrutural**. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. (Orgs.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 02, 2017.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. (Org.) ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1.440 p.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmitificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, vol. 331/2022, set. 2022, p. 239-258. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/repro-331-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-separacao-de-poderes.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns / **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno06.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **TEMA 698. RE 684612**, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Relator(A) P/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Julgado Em 03-07-2023, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito Dje-S/N Divulg 04-08-2023 Public 07-08-2023. *Ementa*: Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com

repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCI)”. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. **O conteúdo jurídico da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37 ed. Barueri/SP: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDEZ, Elizabeth. Teoria das decisões estruturantes: primeira aproximação. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX,

Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 171-196.

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

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 220, p. 165–177, 2000. DOI: 10.12660/rda.v220.2000.47532. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47532>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel W. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. In: GUERRA, Alexandre D. de Mello *et al.* (Orgs.). **Responsabilidade Civil do Estado**: desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 240-292.

GIANNINI, Leandro J.. Litigio estructural y control juciial de políticas públicas. Lograr el equilibrio sin destruí la balanza. In: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 127-134.

JOBIM, Marco Felix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 1035-1053.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 4 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MENEGAT, Fernando. Processo estrutural no controle de casos complexos envolvendo a administração pública: delimitando o escopo de incidência do “método estrutural” no direito administrativo brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 519-549.

MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado**, ago/2013 (Texto para Discussão nº 133). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 11 nov. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 241: 209-240, jul./set. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/43371/44674/92317>. Acesso em: 9 nov. 2024.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020, p. 251-278. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013/78228>. Acesso em: 10 nov. 2024.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 645-666.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CORTÊS, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões jurídicas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v.13, p. 229-258, jan./jun. 2014.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Administração pública, princípio da eficiência e administração gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. e-ISSN: 2526-0073, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 58-75, Jan/Jun. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5639/pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro; JUNIOR, Cildo Giolo. Eficiência administrativa das políticas públicas na administração gerencial: o conflito entre eficiência social e eficiência neoliberal. Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] **IV Encontro Virtual do CONPEDI** (1: 2021: Florianópolis, Brasil). Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/7x02k736/la2108q4/7R0Vp0gGr5uFUzlt.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luíz Henrique Borges. *As structural injunctions* e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 925-946.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas. **Suprema [recurso eletrônico]: revista de estudos constitucionais/Supremo Tribunal Federal**. v. 1, n. 1 (jan./jun. 2021), p. 337-369. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/issue/view/7/11>. Acesso em: 9 nov. 2024.

SILVA, Michelle de Paula Resende; LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. O princípio da eficiência na gestão pública brasileira: uma análise de suas contribuições nos serviços destinados à sociedade. **Revista Ibero-Americana de Humanidade, Ciências e Educação – REASE**, v. 9, n. 4, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9106>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SOUZA, Camila de Paula Rangel Canto; ARAÚJO, José Henrique Mouta. Processos estruturais como instrumentos de efetivação de políticas públicas: mudança de paradigma de atuação processual em conflitos de alta complexidade. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 279-299.

STEFFENS, Luana; JOBIM, Marco Felix. A judicialização das políticas públicas durante a pandemia de Covid-19 e os processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2024, p. 873-902.

VIANA, Thais Costa Teixeira. Os processos estruturais entre a máxima do interesse público e o paradigma de flexibilidade processual: reflexões sobre o contraste à luz do regime de estabilidade processuais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; FÉLIX, Jobim; OSNA, Gustavo. (Orgs.). 5 ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 1321-1336.

VIOLIN, Jordão. Litígios estruturais na corte constitucional: momento, legitimidade e estratégias. **Suprema [recurso eletrônico]: revista de estudos constitucionais/Supremo Tribunal Federal**. v. 1, n. 1 (jan./jun. 2021), p. 225-252. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/issue/view/7/11>. Acesso em: 9 nov. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural – Teoria e Prática**. 6 ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.