

TENSÃO ENTRE EFETIVIDADE JUDICIAL E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA NA EXECUÇÃO ESTRUTURAL À LUZ DA TEORIA DA DEFERÊNCIA

TENSION BETWEEN JUDICIAL EFFECTIVENESS AND ADMINISTRATIVE CAPACITY IN STRUCTURAL ENFORCEMENT IN LIGHT OF THE THEORY OF DEFERENCE

Aline Daniele Belém Cordeiro Lucas 

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP), da Universidade Federal de Goiás, em convênio interinstitucional com Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (Esmarn).

Email: alinecordeiro@tjrn.jus.br

José Querino Tavares Neto 

Bolsista de produtividade do CNPq. Professor Titular da Faculdade de Direito da UFG. Professor do PPGDP. Bolsista de produtividade do PPGDP e seus financiadores.

Email: josequerino@ufg.br

RESUMO: O artigo analisa, em perspectiva teórica, a tensão entre a efetividade da decisão judicial e a capacidade institucional da Administração Pública na fase de execução do processo estrutural, situando o problema no âmbito do controle judicial de políticas públicas. Parte-se da constatação de que, nesse contexto, a mutabilidade fática do problema, a complexidade das medidas a serem implementadas e a frequente indeterminação das obrigações dificultam a concretização do comando judicial. O objetivo geral é analisar de que modo a teoria da deferência pode funcionar como marco teórico para compreender essa tensão na fase de execução do processo estrutural. Especificamente, busca-se examinar como a tensão entre efetividade da decisão e capacidade institucional se apresenta, em termos teóricos, na fase de execução do processo estrutural, bem como identificar de que modo a teoria da deferência pode ser compreendida como marco teórico apto a orientar a análise dessa tensão sem implicar substituição indevida da Administração Pública. Para tanto, examinam-se as especificidades da execução estrutural, seus principais obstáculos e a teoria da deferência judicial em diálogo com a separação dos poderes e as capacidades institucionais. Conclui-se que a deferência pode funcionar como modo qualificado de controle judicial, apto a orientar a delimitação progressiva das obrigações concretas e a contribuir para a superação de óbices à execução, sem implicar substituição indevida da Administração Pública.

Palavras-chave: processo estrutural; execução estrutural; deferência judicial; capacidade institucional; controle judicial de políticas públicas.

ABSTRACT: This article theoretically examines the tension between the effectiveness of judicial decisions and the institutional capacity of Public Administration at the enforcement stage of structural litigation, situating the issue within the broader framework of judicial review of public policies. It starts from the premise that, in this context, the factual mutability of the problem, the complexity of the measures to be implemented, and the frequent indeterminacy of the obligations imposed hinder the effective realization of judicial commands. The general objective is to analyze how the theory of deference may operate as a theoretical framework for understanding this tension in the enforcement stage of structural litigation. More specifically, the article seeks to examine how the tension between the effectiveness of judicial decisions and institutional capacity presents itself, in theoretical terms, during the enforcement stage of structural proceedings, as well as to identify how the theory of deference may be understood as a theoretical framework capable of guiding the analysis of this tension without implying an undue substitution of Public Administration. To this end, the article examines the specific features of structural enforcement, its main obstacles, and the theory of judicial deference in dialogue with the separation of powers and institutional capacities. It concludes that deference may operate as a qualified mode of judicial review, capable of guiding the progressive delimitation of concrete obligations and contributing to the overcoming of obstacles to enforcement, without implying an undue substitution of Public Administration.

Keywords: structural litigation; structural enforcement; judicial deference; institutional capacity; judicial review of public policies

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 A EXECUÇÃO DE SENTENÇAS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS E SEUS OBSTÁCULOS. 2.1 INDETERMINAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES E DIFICULDADES DE CONCRETIZAÇÃO. 2.2 A TENSÃO ENTRE EFETIVIDADE JUDICIAL E CAPACIDADE INSTITUCIONAL. 3 A TEORIA DA DEFERÊNCIA COMO MARCO TEÓRICO DE ANÁLISE. 3.1 DEFERÊNCIA, SEPARAÇÃO DE PODERES E CAPACIDADE INSTITUCIONAL. 4 A DEFERÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DE ÓBICES NA EXECUÇÃO ESTRUTURAL. 4.1 COMO A DEFERÊNCIA PODE ORIENTAR A DELIMITAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONCRETAS. 4.2 POTENCIAIS

GANHOS DE EFETIVIDADE E RACIONALIDADE INSTITUCIONAL. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 contemplou, em seu corpo, uma gama de direitos e garantias fundamentais aos cidadãos e, em contrapartida, atribuiu diversos deveres aos entes estatais, estabelecendo a aplicação imediata das normas definidoras de tais direitos, conforme previsto no art. 5º, § 1º, da Carta Magna¹.

A aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, somada ao reconhecimento do acesso à justiça como direito fundamental (CF, art. 5º, XXXV), tornou juridicamente possível a exigibilidade judicial desses direitos. Nesse contexto, diante da ausência de implementação, da implementação insuficiente ou mesmo da violação de direitos por parte da Administração Pública, o Poder Judiciário, uma vez provocado, exerce o controle de sua atuação, especialmente no tocante à concretização das prestações necessárias à efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados.

Uma das formas de atuação do Poder Público para assegurar direitos aos cidadãos é através da formulação de políticas públicas, que representam o contorno administrativo para solucionar problemas complexos que envolvem múltiplos interesses. Por esse motivo, tais situações, quando desconformes, demandam soluções estruturais para assegurar o direito buscado por meio da via judicial, necessitando de instrumentos processuais que transcendem os previstos para a solução de demandas simples – aquelas que envolvem apenas duas partes individualizadas –, ao que a doutrina vem denominando de processo estrutural.

Esclareça-se que a presente pesquisa teórica busca analisar a fase de cumprimento de sentença no processo estrutural, colocando em evidência a tensão existente entre a necessidade de conferir efetividade ao comando judicial e o respeito à capacidade institucional de cumprimento da Administração Pública. Parte-se da compreensão de que é justamente na etapa executiva que se tornam mais visíveis as dificuldades de concretização das decisões estruturais, especialmente diante da complexidade das medidas impostas, da necessidade de coordenação institucional e da frequente indeterminação do conteúdo obrigacional a ser implementado.

O presente artigo não tem como pretensão discutir todo o processo estrutural, nem todas as possibilidades de controle das políticas públicas. O foco da pesquisa restringir-se-á ao estudo da fase de execução, com suas dificuldades e complexidades, bem como à investigação do conteúdo

¹ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 1º. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

possível das decisões estruturais, do resultado que por meio delas se pretende alcançar e dos principais pontos de tensão que emergem no momento de seu cumprimento.

A relevância do tema decorre do fato de que, nos processos estruturais, muitas vezes identifica-se com relativa clareza a existência de uma disfunção institucional ou de um problema público persistente, mas encontram-se obstáculos concretos quando se passa à etapa de implementação das medidas necessárias à sua superação. Nesse cenário, a atuação judicial é chamada a impulsionar transformações materiais relevantes, mas sem perder de vista os limites inerentes à separação de poderes e à capacidade institucional da Administração Pública, o que torna especialmente sensível a definição das obrigações a serem efetivamente cumpridas.

É nesse contexto que se insere o problema de pesquisa do presente artigo: é cabível aplicar a aproximação judicial deferente em sede de execução de sentença em processos estruturais? A hipótese que orienta a investigação é a de que, considerada a natureza frequentemente ilíquida das decisões proferidas em processos estruturais, a aplicação da aproximação deferente pode facilitar a delimitação das obrigações concretas a serem cumpridas, funcionando como referencial teórico apto a lidar com a tensão entre efetividade da decisão judicial e respeito à esfera administrativa.

Para tanto, o objeto deste estudo consiste em avaliar a possibilidade de aplicação da teoria da aproximação deferente na fase de cumprimento de sentença no processo estrutural, como forma de superar a tensão existente entre a necessidade de conferir efetividade ao comando judicial e a capacidade administrativa. A partir desse recorte, o objetivo do artigo é identificar se a aplicação do conceito de deferência pode funcionar como desbloqueio de óbices à execução de sentença, oferecendo parâmetros teóricos para a condução da atividade jurisdicional sem implicar substituição indevida da Administração Pública.

Para tanto, o artigo será desenvolvido em dois movimentos principais, seguidos de uma conclusão voltada à resposta do problema proposto. Inicialmente, será feita a análise da fase de execução de sentença em processos estruturais, visando compreender seus obstáculos e principais entraves, suas especificidades e a indeterminação de obrigações no momento da sentença, fator que culmina na tensão entre a efetividade do comando judicial e a capacidade institucional do ente público. Em seguida, passa-se à análise da teoria da deferência, abordando seus conceitos e fundamentos, bem como a noção de capacidade institucional, finalizando com a compreensão da teoria da deferência como marco teórico para a superação de entraves ao cumprimento da sentença estrutural.

2 A EXECUÇÃO DE SENTENÇAS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS E SEUS OBSTÁCULOS

Embora não seja objetivo deste artigo tecer minúcias sobre o processo estrutural, a compreensão do tema perpassa, necessariamente, pela fixação de alguns conceitos fundamentais.

Nesse sentido, um problema estrutural configura-se a partir de um "estado de coisas" que necessita de reorganização ou reestruturação (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 104). Vitorelli (2018), por sua vez, conceitua o litígio estrutural como um conjunto de problemas irradiados e policêntricos que surgem, especificamente, em razão do modo como funciona uma estrutura burocrática – seja ela pública ou privada. A sua solução depende, irremediavelmente, da reestruturação da forma como essa organização opera.

Uma vez judicializado o problema e considerando que tal controvérsia admite diversas soluções possíveis, envolve múltiplos entes e exige a reforma da instituição burocrática que deu causa à violação – conforme explica Vitorelli (2018) –, tem-se que, em regra, o processo estrutural manifestar-se-á com maior evidência no controle judicial de políticas públicas. De acordo com Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Um exemplo emblemático é a ADPF 347, que reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema prisional brasileiro, identificando o problema como estrutural e violador da Constituição, de tratados internacionais e da dignidade da pessoa humana.

Assim, entende-se o processo estrutural como “aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e que pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 107). Medeiros (2025), com base na teoria norte-americana e citando Abram Chayes e Paul J. Mishkin, compreende o processo estrutural como um modelo de jurisdição orientado à transformação institucional de estruturas estatais ineficazes ou violadoras de direitos fundamentais.

São características do processo estrutural o procedimento bifásico e a flexibilidade procedimental. Na primeira fase, o objetivo é identificar e delimitar o problema, culminando em uma decisão estrutural:

é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 109).

A segunda fase tem por finalidade implementar as medidas fixadas. Esse procedimento precisa ser dotado de plasticidade, ou adaptabilidade, de modo a atender à complexidade da estrutura que necessita ser reorganizada (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Para alcançar a resposta à pergunta que norteia o presente estudo, debruçar-nos-emos exatamente sobre a segunda etapa, que contempla a fase executória do processo estrutural. No processo civil tradicional, de natureza binária, a fase de conhecimento é finalizada por uma sentença cujo comando determina uma obrigação de pagar, entregar coisa, ou de fazer e não fazer. Tais comandos buscam, em última análise, atingir o patrimônio do obrigado, sendo a imutabilidade da decisão exequenda uma de suas marcas centrais.

Isso ocorre porque, no modelo tradicional, a lide reflete geralmente um problema pretérito, reconstituído através de fatos narrados e provados para que o juiz estabeleça a verdade processual. Mesmo nesse modelo bipolar, a efetivação do comando judicial enfrenta dificuldades reais, já que a máxima efetividade esbarra em limites principiológicos, como o princípio da responsabilidade patrimonial (CPC, art. 789) e o princípio da menor onerosidade ao executado (CPC, art. 805).

Voltando o olhar para o cumprimento da decisão estrutural, por tratar de problemas complexos, estaremos diante de comandos judiciais geralmente abertos, os quais devem indicar os resultados a serem atingidos para a solução do problema. Ocorre que, muitas vezes, os detalhes da controvérsia ainda não são integralmente conhecidos – justamente porque, ao contrário da lógica do processo civil tradicional, o processo estrutural trabalha com uma lide que se projeta no tempo.

Desse modo, o problema a ser enfrentado não ficou isolado no passado; ele se protraí no tempo e, durante a tramitação processual, permanece em curso. Por esse motivo, se não houver a possibilidade de revisão, a decisão inicialmente proferida e levada à execução pode, muitas vezes, tornar-se anacrônica ou insuficiente para a realidade dos fatos encontrada na fase executória. Para Vitorelli (2025, p. 651), um “[...] problema delicado do desenvolvimento de um modelo processual para os litígios irradiados é sua mutabilidade fática, que os torna incompatíveis com as noções de estabilização da demanda, preclusão e, notadamente, com a coisa julgada”. Esclareça-se que, para Vitorelli (2018), litígio irradiado é uma espécie de litígio coletivo caracterizado pela alta conflituosidade e complexidade e que atinge grupos variados de forma diferente, não havendo vínculos sociais entre. Já o litígio estrutural, o autor trata como um tipo de litígio irradiado e policêntrico que surge especificamente do modo como funciona uma estrutura burocrática e, sua solução depende necessariamente da reestruturação da forma como essa organização opera.

Em comentários à obra de *Owen Fiss*, *A origem do processo estrutural: The civil rights injunction*, traduzida por si, o autor destacou que

O Ministro Fachin, por exemplo, afirma, em decisão na ADPF 742, que ‘a fase executiva de uma decisão estrutural revela dificuldades não antecipáveis em virtude da assimetria de informações e da necessidade de planejamento concomitante ao cumprimento’, de forma que ‘suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente’ (Vitorelli, 2025, p. 34-35).

Nessa perspectiva, a execução estrutural se apresenta ainda mais desafiadora, exigindo uma mudança de paradigma em relação ao processo civil tradicional; afinal, o processo é um instrumento que deve servir à concretização do direito material e não um fim em si mesmo, de nada adiantando se não alcançar a pacificação social.

Dessa maneira, a decisão a ser executada deve refletir a necessidade real do momento em que será efetivada, de modo que, valendo-se da flexibilidade procedimental que norteia o processo estrutural, pode e deve ser adaptada às circunstâncias da realidade que se pretende reestruturar.

2.1 INDETERMINAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES E DIFICULDADES DE CONCRETIZAÇÃO

Muito já se escreveu sobre a fase de conhecimento, mas, na realidade, os processos se arrastam na fase de execução e terminam repercutindo de modo reverso, desestruturando ainda mais o que estava posto. Exatamente porque, muitas vezes, não se consegue alcançar na fase de conhecimento todas as medidas que serão necessárias para a solução do problema estrutural ou a reestruturação da organização atingida, é que o comando judicial deve ser aberto, ao considerar a realidade vivenciada pelo gestor, levando-se em conta os obstáculos e as dificuldades enfrentadas, bem como as exigências das políticas públicas (art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

Não se pode desconsiderar que o problema estrutural admite diversas soluções igualmente válidas – daí também a sua complexidade e os desafios que são realidade na fase de execução do processo –, sendo esse um dos motivos da indeterminação das obrigações.

Para Arenhart, Osna e Jobim (2025, p. 267):

Quando se fala em processos estruturais, dois importantes momentos devem ser elucidados. O primeiro, vinculado à decisão que reconhece o estado de desconformidade da situação discutida. Essa primeira decisão em certas oportunidades pode não oferecer maior complexidade. Nessas hipóteses talvez a intervenção jurisdicional para o reconhecimento da situação de irregularidade fosse até desnecessária, na medida em que reconhecida de modo amplo. Poder-se-ia dizer que, nesses casos, esta primeira decisão tem um efeito simbólico muito importante [...]. São decisões que, por exemplo, reconhecem o racismo estrutural, estado de indignidade dentro do sistema prisional, falta de saneamento básico em determinadas localidades, falta de sistema de saúde à população em geral, falta de vagas em creches públicas, despoluição de rios, estruturas comprometidas em barragens, entre outras tantas que poderiam ser listadas. É muito difícil que não se consiga visualizar um estado adoentado em vários momentos desses.

De fato, reconhecer a existência do problema estrutural não é a maior dificuldade do processo; afinal, basta olhar para a superlotação carcerária para concluir que há um problema em garantir a dignidade das pessoas privadas de liberdade. Do mesmo modo, a falta de medicamentos nos programas de saúde estabelecidos pelo governo nos permite identificar um problema na política pública de saúde; assim como se chega à mesma conclusão uma vez constatada a falta de

vagas em creches ou em escolas, vislumbrando-se facilmente a existência de problema na política pública de educação.

Sem dúvida, encontrar a forma de resolver os problemas existentes nas políticas públicas e nas estruturas burocráticas respectivas é o maior desafio do processo estrutural, visto que, nesse contexto, a decisão a ser executada deve ser permeada de mutabilidade para poder se adequar à realidade.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) sustentam a possibilidade de decisões em cascata, que são decisões que têm por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação de decisões anteriores, de modo a permitir a efetiva concretização do resultado principal. Nesse contexto, citam o artigo 493 do CPC como auxiliar do procedimento do processo estrutural, na medida em que permite ao juiz, mesmo após a propositura da ação, considerar, no momento de proferir a decisão, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito que influa no julgamento do mérito. Os autores consideram que:

[...] a dinamicidade com que se altera o cenário fático dos litígios subjacentes aos processos estruturais torna esse art. 493 do CCPC uma ferramenta fundamental para que o juiz, na etapa de efetivação das decisões estruturais, corrija os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 124).

Destarte, analisando a norma referida, verifica-se que o artigo 493 está inserido no Capítulo XIII, que trata da sentença e da coisa julgada, na Seção II, relativa aos elementos e efeitos da sentença. Ao contrário do defendido pelos autores, a norma processual descrita não autoriza, por si só, que decisões inteiramente novas sejam tomadas a depender da necessidade da realidade fática encontrada ao longo da implementação da decisão estrutural; por isso, faz-se necessária uma mudança de paradigma para a compreensão do processo estrutural.

Considerando todas as especificidades que diferenciam o processo estrutural do processo civil clássico, existem em tramitação projetos de lei destinados a regulamentar procedimentos relacionados à tutela coletiva e estrutural. A título exemplificativo – já que este não é o objeto deste artigo –, o Projeto de Lei nº 1.641/2021, que disciplina a ação civil pública, contempla a flexibilidade procedimental em seu art. 32, § 7º, nos seguintes termos:

Art. 32. A sentença de mérito de procedência ou improcedência da demanda faz coisa julgada erga omnes em todo o território nacional.

[...]

§ 7º O juiz, de ofício ou a requerimento das partes e observado o contraditório prévio, poderá adequar o modo de proteção do bem jurídico na fase de cumprimento ou no processo de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto e às alterações fáticas supervenientes, inclusive na hipótese de o ente público ou seu delegatário promover políticas públicas que se afigurem mais adequadas do que as determinadas na decisão, ou se esta se revelar inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito (Brasil, 2021).

No mesmo sentido caminha o Projeto de Lei nº 3/2025, que disciplina o processo estrutural e contempla, em seu artigo 10, § 5º, a possibilidade de revisão das decisões judiciais e acordos, nos seguintes termos:

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes e demais interessados.

[...]

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observados o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2025, s/p).

Muito pertinente é a lição de Vitorelli (2025, p. 653) ao sustentar que, no processo estrutural, é inviável a manutenção de diferenças rígidas entre a fase de conhecimento e a fase de execução:

A impossibilidade de resolução total do litígio, pela via da coisa julgada, faz com que seja inviável imaginar, em litígios irradiados, rígidas diferenças entre fase de conhecimento e fase de execução. Exigir que um litígio seja integralmente julgado para depois ser implementado significa exigir que a decisão seja aplicada em um mundo que não mais existe. Por essa razão, ela se tornará injusta ou, no mínimo, ineficaz. Como demonstra a experiência norte-americana em processos estruturais, a decisão judicial, na fase de conhecimento limita-se a reconhecer a ilegalidade da situação e, quando muito, a fixar metas para sua solução. Fora isso, mesmo após a sentença ou o acordo, “no mínimo, em vez de encerrar o caso, os juízes comumente retêm jurisdição, para supervisionar a implementação de suas decisões e fazer as necessárias modificações ou esclarecimentos, à medida que os problemas surgem”. Assim, à medida que se desenvolve a execução, o juiz cria os passos necessários para à implementação incremental da resposta desejada.

O então Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso – relator para o acórdão no julgamento do RE 684.612/RJ, afetado sob o rito da repercussão geral e que redundou no Tema 698, o qual trata da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais –, em seu voto, ainda na compreensão das obrigações indeterminadas, delineou como deve ser a atuação judicial em processos estruturais, manifestando-se da seguinte forma:

[...] entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo (Brasil, 2023, p. 18).

Desse modo, se já há um apelo ao incentivo da consensualidade na fase de conhecimento, com muito mais razão deve ela ser estimulada na fase executória. Sem dúvida, diante da complexidade dos problemas a serem solucionados ou minimizados, o diálogo institucional se apresenta como o melhor caminho para alcançar a efetivação da decisão.

A atuação do magistrado apresenta-se muito mais como a de um facilitador do diálogo institucional do que a de um tomador de decisões isolado – até mesmo porque uma ordem judicial equivocada e dissociada da realidade pode perder completamente a sua razão de ser, tornando-se ineficaz ou, na pior das hipóteses, reforçando a violação de direitos fundamentais. Barroso prossegue em seu voto no julgamento do RE 684.612/RJ:

[...] o órgão julgado deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e do diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis (Brasil, 2023, p. 19).

A citação propõe que o Judiciário adote uma postura voltada à correção de falhas sistêmicas por meio de medidas estruturais, em vez de soluções meramente paliativas. Nesse modelo, o juiz identifica o problema, mas cabe à Administração Pública elaborar o plano de reestruturação e o cronograma de execução, garantindo que as políticas públicas sejam efetivamente reformuladas. Todo esse processo é acompanhado de perto pela fiscalização judicial, priorizando-se sempre o diálogo interinstitucional e a busca por soluções consensuais para assegurar que o "estado de coisas ideal" seja alcançado de forma colaborativa e coordenada.

2.2 A TENSÃO ENTRE EFETIVIDADE JUDICIAL E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A partir dessas premissas, percebe-se que a execução estrutural não pode ser compreendida apenas como um espaço de imposição judicial, mas como um ambiente em que se confrontam, de maneira particularmente intensa, a exigência de efetividade da decisão e os limites institucionais da atuação jurisdicional. Quanto mais o Judiciário busca assegurar resultados concretos, mais se aproxima de escolhas administrativas complexas, cuja formulação e execução dependem de capacidades estatais específicas.

Nesse contexto, torna-se necessário desprender-se da dogmática do processo civil tradicional – em que a lide é resolvida com uma única sentença que será efetivada na fase executória – para compreender que, nos casos de problemas complexos, as decisões serão proferidas em rede, a partir do conhecimento da realidade. Esse conhecimento, na maioria das vezes, não é alcançado na fase instrutória, fazendo surgir o reconhecimento de uma "decisão-núcleo", de caráter mais geral, que fixa a situação de desconformidade a ser corrigida. Dela sucederão diversas outras decisões para especificar o conteúdo da primeira, detalhar o seu alcance ou compatibilizá-la com a realidade encontrada no momento da implementação (Arenhart; Osna; Jobim, 2025).

No processo estrutural, a ideia de que o juiz, a partir dos elementos fáticos, jurídicos e dos pedidos formulados na petição inicial, conhecerá todo o problema debatido e decidirá de modo a

resolver a lide por meio de uma única sentença, deve ser reconsiderada. Valle (2023, p. 13-14), sustenta que:

Transposta para o campo do processo, essa tensão entre direito e política pública se põe em grau máximo. Se uma demanda se tem aforada tendo por objeto uma determinada política pública em seu sentido puro – programa de ação concebido por ente federado para o cumprimento de um determinado dever de agir constitucionalmente assinalado –; a realidade que é prescrita na demanda pode se alterar (e certamente se alterará) por diversas vezes ao longo de todo o processado, e por diversas razões. Assim, conceitos tradicionais e tão caros à lógica do processo civil, como a preclusão da fase instrutória, podem resultar num absoluto distanciamento entre a decisão judicial e a realidade fática sobre a qual ela irá incidir. O experimentalismo que acima se disse é possível (se não desejável) no campo das políticas públicas, não se coaduna em princípio com os rigores da concepção mais tradicional de jurisdição, que tem por objetivo “pôr fim ao conflito de interesses”. Essa é uma ideia que atrai a lógica da solução definitiva, de uma única alternativa correta, que é a obrigação de fazer que se determinará por intermédio de um título judicial. Ocorre que a realidade, teimosamente, não se compadece dos cânones da preclusão, da imutabilidade da coisa julgada, e tantos outros ainda caros ao direito processual.

O problema complexo, por sua natureza, demanda capacidades técnicas que não serão alcançadas pelo juiz isoladamente; daí a necessidade de se abrir a um processo em que as decisões sejam mais dialogadas do que impositivas, devendo este último modelo ser utilizado de modo residual, e não principal.

Surge, então, a importância da teoria das capacidades institucionais – que dialoga diretamente com o princípio da separação dos poderes e sua convivência com independência e harmonia –, bem como da teoria da deferência judicial, que serão mais bem estudadas nos itens a seguir.

3 A TEORIA DA DEFERÊNCIA COMO MARCO TEÓRICO DE ANÁLISE

Delineada a tensão entre a necessidade de conferir efetividade à decisão judicial e o respeito à capacidade institucional da Administração Pública, passa-se à análise da teoria da deferência como marco teórico apto a iluminar esse problema. Para a compreensão do conceito de deferência, parte-se, inicialmente, do significado corrente da palavra, associada às ideias de consideração, respeito e reconhecimento da posição, experiência ou competência do outro.

Em sentido amplo, agir com deferência pressupõe uma postura de autocontenção ou de consideração diante de esfera alheia de atuação, especialmente quando se reconhece que o outro detém melhores condições para decidir sobre determinada matéria. Transposto para o campo jurídico, esse sentido servirá de base para a compreensão da deferência judicial e de seus fundamentos².

O conceito de deferência judicial foi cunhado no direito estadunidense a partir do paradigma

² Dicionário Michaelis on-line. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/defer%C3%Aancia>. Acesso em: 17 abr. 2026.

Chevron USA, Inc. versus Natural Resources Defense Council, Inc., apresentando-se como uma revolução para o Direito Administrativo. Para Santos e Hogemann (2019, p. 227), a Suprema Corte Americana “definiu um novo standard para o controle judicial sobre a interpretação das regras promovidas pelas agências administrativas, consignando que a decisão independente dos tribunais deve proteger o poder interpretativo das Agências”, conferindo-lhes a primazia da interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados e, admitindo a intervenção judicial de modo excepcional. Os autores conceituam deferência como “uma espécie de autocontenção judicial, definida por Dworkin como categoria de restrição que impede os juízes de interferirem nas decisões emitidas por instituições políticas, atinentes ao reconhecimento de determinados direitos” (Santos; Hogemann, 2019, p. 229).

Fazendo uma digressão sobre a ideia de deferência judicial, a professora Valle (2021) registra que, antes mesmo da utilização do termo específico e da entrada em vigor da Constituição de 1988 – no sentido coloquial acima descrito –, a doutrina já relatava casos de respeito às escolhas administrativas, citando a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos, bem como a insindicabilidade do mérito administrativo, como limites do controle judicial.

A partir da Constituição de 1988, continua Valle (2021), a ideia de deferência, cunhada como vedação ou amplo limite ao controle dos atos administrativos, passou para o outro extremo. Da deferência total para com as escolhas administrativas, a Administração Pública passou a ser controlada com o olhar voltado não só para a escolha pública, mas para a finalidade constitucional dessa escolha.

Desse modo, o controle judicial tornou-se mais intenso e, no lugar da deferência para com a tomada de decisão administrativa, passou-se a considerar os compromissos finalísticos contidos na Carta Constitucional, abrindo-se espaço para o ativismo judicial. Nesse sentido, Streck (2016, p. 724) faz uma diferenciação entre ativismo judicial e judicialização da política:

O ativismo sempre é ruim para a democracia, porque decorre de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais, como se fosse possível uma linguagem privada, construída à margem da linguagem pública. Já a judicialização pode ser ruim ou pode não ser. Depende dos níveis e da intensidade em que ela é verificada. Na verdade, sempre existirá algum grau de judicialização (da política) em regimes democráticos que estejam guarnecidos por uma Constituição normativa. Por isso, é possível observá-la em diversos países do mundo. Aliás, ainda recentemente, viu-se isso na Alemanha e nos Estados Unidos. Por vezes, para a preservação dos direitos fundamentais, faz-se necessário que o Judiciário (ou os Tribunais Constitucionais) seja chamado a se pronunciar toda a vez que existir uma violação por parte de um dos Poderes à Constituição. Portanto, a judicialização decorre de (in)competência – por motivo de inconstitucionalidades – de poderes ou instituições. [...] A questão da judicialização (da política), portanto, está ligada ao funcionamento (in)adequado das instituições, dentro do esquadro institucional traçado pela Constituição. Quanto maior a possibilidade de se discutir, no âmbito judicial, a adequação ou não da ação governamental lato sensu em relação aos ditames constitucionais, maior será o grau de judicialização a ser observado.

Fragoso (2026, p. 28) “explicita que a noção de deferência judicial se contrapõe ao ativismo. Trata-se de autocontenção do judicial em matérias de cunho estritamente político ou de alta envergadura técnica”.

A ideia de autocontenção, nesse contexto, relaciona-se ao reconhecimento de que determinadas escolhas administrativas envolvem elementos técnicos, políticos e operacionais que podem escapar à expertise própria do Poder Judiciário. A deferência, portanto, pressupõe a consideração dos limites institucionais da atuação jurisdicional diante de matérias cuja formulação e execução se inserem, em princípio, no espaço de atuação da Administração Pública.

3.1 DEFERÊNCIA, SEPARAÇÃO DE PODERES E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O princípio da separação dos poderes consagra a independência e a harmonia entre eles, trazendo em seu bojo a fixação de competências típicas para cada um e um sistema de controle recíproco, pois a concentração das funções de julgar, executar e criar leis em uma única autoridade é um cenário ideal para abusos (Fragoso, 2026).

No estágio atual de discussão sobre o controle judicial das políticas públicas, ou das escolhas discricionárias feitas pela Administração, já foi superada a indagação sobre se esse controle é possível. A pergunta que se faz, agora, é quais são os critérios e limites desse controle. Isso porque, no nosso sistema constitucional, que contempla a inafastabilidade do Poder Judiciário, o controle judicial se apresenta como solução última para casos de omissão ou violação de direitos pelos demais poderes da República. Menegat e Perez (2025, p. 249-250) sustentam que não há mais espaço para a defesa de:

bolsões de imunidade absoluta da Administração Pública ao controle jurisdicional – a exemplo da tese da imunidade jurisdicional da discricionariedade administrativa. A inafastabilidade do controle jurisdicional, inclusive sobre a Administração Pública, é garantia fundamental prevista no art. 5º, inciso XXXV da Constituição, e se mostra essencial para a concretização de direitos fundamentais, sobretudo de índole social, em um país ainda em desenvolvimento como o Brasil. Diante disso, por mais que críticas possam ser feitas à maneira pela qual, na prática, o controle jurisdicional é exercido, ou aos critérios utilizados (ou que deixam de sê-lo) por magistrados para exercerem controle sobre a Administração Pública, tais críticas não podem levar ao extremo de serem criados – ou resgatados – novos espaços obscuros de total imunidade da Administração Pública em relação ao controle judicial. É verdade que o Judiciário pode não ser a arena mais adequada para solucionar casos complexos, policêntricos e preñes de questões extrajurídicas, no entanto, ante o tratamento insuficiente – ou a ausência de qualquer tratamento – de tais casos pelo demais Poderes, ou ante fracasso de eventuais tentativas de autocomposição entre as partes para dirimir controvérsias na via extrajudicial, restará apenas a busca pelo Judiciário como *ultima ratio* para solucionar o litígio e superar bloqueios político-institucionais ruminantes.

Dessa forma, saindo de um extremo ao outro (deferência absoluta e ativismo judicial), tenta-se encontrar o equilíbrio através de medidas de autocontenção, já que se percebe que a atuação do juiz solipsista não alcança a complexidade de problemas públicos que também não obtiveram solução na arena própria de decisão.

É precisamente nesse esforço de superação, tanto da deferência absoluta quanto do ativismo judicial, que a categoria da capacidade institucional se torna especialmente relevante. Isso porque a definição dos limites da atuação jurisdicional em matéria de políticas públicas não depende apenas da afirmação abstrata da separação de poderes, mas também da avaliação concreta acerca de qual órgão ou Poder dispõe de melhores condições epistêmicas, técnicas e operacionais para formular, executar e revisar determinadas decisões em contextos de elevada complexidade.

Uma das críticas que recaem sobre a atuação jurisdicional é a ausência de capacidade institucional. Isso ocorre porque o ferramental posto à disposição do Direito – qual seja, o processo civil tradicional – não foi preparado para lidar com problemas que demandem decisões prospectivas e que exijam planejamento e flexibilidade. Arenhart, Osna e Jobim (2025 p. 230-231) esclarecem que:

[...] a doutrina tem ponderado que, não obstante o Judiciário guarde “competência constitucional” para a atuação do direito até mesmo no espaço de políticas públicas e da implementação de garantias fundamentais nos vários âmbitos em que isso seja necessário talvez não seja ele o ente mais habilitado para tanto. A falta de conhecimento técnico de alguns aspectos relevantes e limitações próprias do ambiente jurisdicional o tornariam inóspito para esse tipo de discussão – podendo ensejar consequências desconhecidas, indesejadas ou até mesmo piorar a situação existente. O argumento dessa falta de capacidade institucional, portanto, pode não estar situado propriamente na instituição Judiciário, mas no instrumento utilizado pelos magistrados para solução da controvérsia. Do ponto de vista institucional, com efeito, parece até que há inúmeras vantagens em se permitir ao Judiciário a sindicância desses problemas estruturais. A maior possibilidade do exercício da função contramajoritária, a argumentação pautada no Direito, a necessidade de oitiva dos envolvidos, a possibilidade de controle das decisões por várias instâncias, certa impermeabilidade das decisões a eventuais novas maiorias formadas no corpo eleitoral e algumas outras características institucionais do Poder Judiciário podem, de fato, contar favoravelmente a que esse órgão seja admitido no debate de questões complexas e estruturais.

Cada poder foi criado de modo a cumprir determinada missão dentro do arranjo social. A discussão acerca das capacidades institucionais diz respeito à avaliação sobre qual instituição (Judiciário, Executivo, Legislativo ou o mercado) tem mais condições para tomar determinados tipos de decisão, de modo que não caberia ao Poder Judiciário avançar nas escolhas administrativas e substituí-las pelas suas próprias escolhas, justamente por lhe faltar conhecimento técnico sobre determinadas questões alheias ao Direito.

Marinho (2025) sustenta que a análise de capacidade institucional vai além da mera constatação da competência constitucional do Poder Judiciário de julgar os conflitos que lhe são postos, sendo necessário analisar as limitações, as habilidades e o ferramental disponíveis para que o Judiciário compreenda o problema complexo e prospectivo e apresente para ele uma resposta satisfatória.

Destaque-se que Luís Roberto Barroso, ainda em seu voto no julgamento do Tema 698, fez referência expressa à falta de capacidade institucional do Judiciário e à necessidade de a decisão judicial estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos³.

Fragoso (2026, p. 28-30) sustenta que a teoria das capacidades institucionais se revela mais complexa do que aparenta e, citando Arguelhes e Leal, apresenta três premissas para sua compreensão:

A primeira: no sentido de que separação de poderes não traduz uma repartição rígida e estanque de competências, mas um arranjo cooperativo voltado à realização de fins constitucionais comuns. Cada instituição exerce funções para as quais está estruturalmente mais bem preparada: o Legislativo atua de modo privilegiado na formulação de escolhas gerais e distributivas, legitimadas pelo processo democrático; o Executivo e os órgãos reguladores dispõem de expertise técnica, capacidade informacional e instrumentos de implementação e monitoramento contínuo; o Judiciário, por sua vez, encontra-se vocacionado ao controle de legalidade, à tutela de direitos fundamentais em casos concretos e à correção de abusos e omissões estatais. A segunda: é de que todas as instituições, ainda que de abstração técnica, possuem falibilidade e alguma margem de incerteza. Tanto o juiz, quanto o legislador e o administrador público, operam sob restrições informacionais, limitações cognitivas e incertezas quanto aos efeitos futuros de suas decisões. É exatamente por isso que a decisão perfeita e ideal – a *first best choice* –, trabalhada por Vermeule e Cass Sustein – não existe e nunca poderá existir. A terceira: a respeito da escolha consequencialista que orientará qual a instituição com melhor aptidão para decidir sobre determinado assunto. Se todas são falíveis, a decisão sobre quem deve decidir não pode ser orientada por critérios abstratos ou por pretensões de correção ideal, mas pela comparação dos riscos e consequências dessa escolha. O argumento das capacidades institucionais adota, assim, uma lógica de *second best choice*, priorizando a melhor decisão possível, com menor risco de erro sistêmico e maior possibilidade de correção ao longo do tempo.

Dessa maneira, lembrando que o processo estrutural tem por escopo tratar problemas complexos – e compreendendo-se que o problema complexo admite várias soluções possíveis –, o controle judicial da escolha pública não deve perquirir se a escolha A, tomada pela Administração Pública, é pior que a solução B, apontada pelo Judiciário, se ambas são possíveis e alcançam a finalidade pública. Não se busca a decisão perfeita, até porque mesmo as melhores decisões terão zonas de desconhecimento, características da falibilidade humana.

Se, por um lado, a inafastabilidade da jurisdição impede a criação de espaços de imunidade absoluta da Administração Pública e, por outro, a teoria das capacidades institucionais demonstra que o Judiciário nem sempre reúne as melhores condições para decidir, em concreto, sobre questões técnicas e prospectivas, a resposta teórica para essa tensão não está nem na abstenção

³ [...] No caso dos autos, por exemplo, pode-se pensar em um plano para correção das irregularidades no Hospital Municipal Salgado Filho, que garanta um mínimo existencial para o atendimento da população, respeitando, assim, o direito à saúde e à dignidade humana e, ao mesmo tempo, considere a situação das demais unidades de saúde sob responsabilidade do Município, para as quais os recursos orçamentários e esforços administrativos também devem ser orientados. O plano poderia ser elaborado diretamente pela Administração Pública Municipal – e, posteriormente, homologado pelo Tribunal de Justiça local – ou desenvolvido em conjunto entre os dois Poderes. Em quarto lugar, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública, diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento necessário para instituir políticas de saúde. Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a inicial ou compor a instrução processual (RE n.º 684.612/RJ).

total, nem na substituição plena da decisão administrativa. Está, antes, na ideia de deferência. Daí a importância de examinar, mais detidamente, a deferência judicial sob esta perspectiva.

4 A DEFERÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DE ÓBICES NA EXECUÇÃO ESTRUTURAL

Mais do que um limite externo ao exercício da jurisdição, a deferência pode ser compreendida como um modo qualificado de controle judicial, com o fim de solucionar problemas complexos. Ressalte-se que aqui não se defende a deferência como forma de afastar do Poder Judiciário a sua vocação constitucional de dizer o Direito, mas sim, valendo-se da harmonia que deve nortear as relações entre os Poderes, fazer com que cada um lance mão da sua *expertise* para melhor decidir. Isso nos termos delineados por Valle (2021, p. 118), quando defende a deferência como uma “prática orientada ao diálogo, desenvolvido a partir de uma dialética entre Administração Pública e agentes de controle presidida por argumentos objetivos e conhecidos”.

Sob esse enfoque, a deferência mostra-se particularmente relevante para a fase de execução do processo estrutural, porque permite pensar a atuação judicial em diálogo com as exigências de efetividade da decisão – compreendida como observância do seu impacto social ou alcance do resultado pretendido – e com as capacidades institucionais da Administração.

Sobreleva destacar a característica do procedimento estrutural que parte de uma primeira decisão proferida na fase de conhecimento, na qual se reconhece a existência do problema e se realiza o contorno das suas complexidades, mas não se detalha o proceder da Administração Pública, conforme delineado no Tema 698 do STF: “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”.

Nessa perspectiva, observa-se que a fase de execução no processo estrutural não se reduz a um momento de cumprimento automático do que já foi totalmente conhecido e deliberado na primeira fase procedimental. Ao contrário, é justamente na fase de execução que a decisão judicial precisará ser destrinchada e adaptada à realidade, com vistas a enfrentar concretamente as dificuldades de implementação e transformação da situação de desconformidade.

Aqui vale lembrar a lição de Vitorelli (2025, p. 667), para quem “a formulação das questões litigiosas deve ocorrer ao longo do processo, sem prejuízo de serem rediscutidas ou decididas novamente, caso os fatos subjacentes alterem-se”. Pode-se dizer que a primeira decisão terá por finalidade conhecer o problema, os seus contornos e as necessidades de melhoria, sendo já aqui importante ao julgador fazer uma aproximação deferente para conhecer os termos da política pública em discussão, entender a forma de aplicação, bem como as escolhas e até as não escolhas

do administrador público – ao que Valle (2021, p. 118) denominou de “deferência como nivelamento cognitivo”.

A autora ainda aponta a deferência como ferramenta de aferição da observância da autovinculação da Administração; ou seja, após o julgador conhecer os motivos que levaram a determinada escolha pelo administrador, pode avaliar se a realidade evidencia uma não aplicação da escolha originalmente feita. Por fim, aponta a deferência como objetivação do controle, de modo que a crítica à escolha administrativa pelo controlador deve ser realizada num contexto dialético com as razões que levaram o administrador a fazer determinada opção. Nesse sentido, Valle (2021) apresenta critérios para racionalizar a aproximação deferente.

4.1 COMO A DEFERÊNCIA PODE ORIENTAR A DELIMITAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONCRETAS

Desse modo, se não é possível conhecer todos os contornos do problema a ser resolvido no processo estrutural e já se demonstrou a importância desse esforço dialógico entre os poderes – através da aproximação deferente na fase de conhecimento –, com muito mais razão deve-se sustentar o seu cabimento e a sua importância na fase de execução da decisão estrutural. Vitorelli (2025, p. 654) sustenta que:

na maioria dos casos, será impossível que essa solução seja imaginada no decorrer do processo de conhecimento e, mesmo se for, é provável que as alterações da realidade, no momento da execução, tornem o esforço pretérito inútil. Não há como separar a sentença de sua implementação, o comando de sua efetivação. O comando é criado e recriado à medida que é realizado.

Se a sentença estrutural, em regra, define a finalidade a ser atingida, mas não esgota analiticamente todos os meios para sua consecução, a aproximação deferente permite que o Poder Judiciário exija da Administração Pública a apresentação das providências concretas necessárias à execução sem, contudo, substituir-se de imediato ao administrador na escolha dos instrumentos, etapas e prioridades de implementação. Desse modo, a delimitação das obrigações em concreto passa a depender de uma construção dialógica entre o órgão jurisdicional e a Administração Pública.

Ao Judiciário compete afirmar a situação de desconformidade, fixar o resultado constitucionalmente exigido, controlar a suficiência das providências propostas e rechaçar soluções manifestamente inadequadas, insuficientes ou incompatíveis com os direitos fundamentais envolvidos. À Administração, por sua vez, incumbe – em razão de sua maior proximidade com a política pública e de sua capacidade técnica e operacional – formular o plano de cumprimento, indicar os meios executivos reputados mais adequados, justificar suas escolhas e demonstrar a viabilidade material e temporal das medidas sugeridas.

Sendo a complexidade uma das características da decisão estrutural, as obrigações nela impostas são, em regra, determináveis e ilíquidas. A tentativa de detalhamento judicial, como já se disse alhures, pode ser não apenas inviável, mas também contraproducente, pois tem o potencial de cristalizar uma solução que pode se tornar inadequada e inefetiva diante da mutabilidade da realidade social. A aproximação deferente permite que a concretização da decisão se dê por sucessivos ajustes e correções de rumo, preservando tanto a finalidade da tutela jurisdicional quanto a margem legítima de conformação administrativa.

Essa afirmação, inclusive, aproxima-se da compreensão firmada no Tema 698 do STF, segundo a qual cabe ao Judiciário indicar a finalidade a ser atingida, preservando-se à Administração a escolha dos meios mais pertinentes e eficazes para a sua implementação. Nesse arranjo, a obrigação concreta não decorre exclusivamente da vontade judicial, nem fica inteiramente entregue à liberdade administrativa. Ela resulta, antes, de um processo de especificação controlada, no qual o diálogo institucional funciona como instrumento de tradução do comando aberto em medidas executivas verificáveis, progressivas e compatíveis com a realidade do caso.

4.2 POTENCIAIS GANHOS DE EFETIVIDADE E RACIONALIDADE INSTITUCIONAL

Como já se observou, a principal dificuldade dos processos estruturais não reside, em regra, no reconhecimento da situação de desconformidade, mas na definição dos meios adequados para sua superação. Em contextos dessa natureza – marcados pela mutabilidade fática, pela pluralidade de soluções possíveis e pela necessidade de adaptações sucessivas –, a tentativa de impor, desde logo, um modelo fechado e exaustivo de cumprimento pode comprometer a própria efetividade da decisão. A lição de Vitorelli (2025), ao assinalar que o comando é criado e recriado à medida que é realizado, reforça a compreensão de que a execução estrutural exige respostas progressivas, sensíveis às alterações da realidade e aptas a incorporar, no curso da implementação, novas informações sobre o problema enfrentado.

Nessa perspectiva, a deferência pode contribuir para a efetividade porque favorece a construção de soluções mais aderentes ao contexto administrativo e mais compatíveis com o resultado pretendido pela decisão judicial. Em vez de substituir integralmente a Administração na escolha dos meios, o Judiciário preserva sua função de controle e indução, permitindo que o ente responsável pela política pública apresente plano, cronograma e providências concretas para o cumprimento da decisão, tal como assinalado no Tema 698 do Supremo Tribunal Federal. Com isso, a efetividade deixa de ser compreendida apenas como imposição de comandos coercitivos intensos e passa a ser relacionada à capacidade de produzir transformações reais e progressivas no estado de desconformidade identificado.

A teoria das capacidades institucionais traz uma racionalidade que se relaciona com a ideia, defendida por Fragoso (2026), de que não se busca uma decisão perfeita, mas a melhor decisão possível dentro de um cenário de falibilidade institucional. Se todas as instituições operam sob limitações cognitivas, informacionais e prospectivas, a escolha sobre quem deve decidir não pode ser feita a partir de um ideal abstrato de correção, mas da comparação entre riscos e consequências. Nesse sentido, a deferência funciona como técnica de *second-best choice*, permitindo que o Judiciário controle o cumprimento da finalidade constitucional sem assumir, ele próprio, o ônus de formular isoladamente respostas técnicas para problemas públicos complexos.

Também por isso a deferência dialoga com a noção de objetivação do controle destacada por Valle (2021). Ao exigir que a Administração apresente razões, dados e justificativas para as medidas propostas, o controle jurisdicional deixa de operar em uma chave puramente substitutiva e passa a desenvolver-se em um contexto argumentativo mais transparente. O ganho institucional, aqui, não está apenas na contenção judicial, mas na qualificação do próprio controle, que se torna mais informado, mais dialógico e menos sujeito ao voluntarismo decisório.

Desse modo, os potenciais ganhos de efetividade e racionalidade institucional decorrem precisamente da possibilidade de compatibilizar a tutela jurisdicional e o respeito à estrutura constitucional de competências. A deferência – compreendida não como imunidade da Administração, mas como autocontenção qualificada e dialogicamente orientada – permite que a execução estrutural se desenvolva com maior aderência aos dados da realidade, maior aproveitamento da *expertise* administrativa e maior aptidão para alcançar, de forma gradual, o resultado constitucionalmente exigido.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo partiu da constatação de que a fase de cumprimento de sentença, no processo estrutural, constitui o momento em que mais intensamente se manifesta a tensão entre a necessidade de conferir efetividade ao comando judicial e o respeito à capacidade institucional da Administração Pública. Isso porque, ao contrário do que se verifica no processo civil tradicional, a execução estrutural não se desenvolve a partir de um comando integralmente fechado e imutável, mas de decisões abertas, progressivas e adaptáveis à realidade fática encontrada no curso da implementação.

Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que a principal dificuldade dos processos estruturais não reside, em regra, no reconhecimento da situação de desconformidade, mas na definição dos meios adequados para a sua superação. A mutabilidade do problema estrutural, a pluralidade de soluções possíveis e a frequente indeterminação das obrigações impostas tornam insuficiente a lógica de uma única decisão exauriente, exigindo uma atuação jurisdicional capaz

de acompanhar, revisar e especificar progressivamente o conteúdo do comando judicial, sem perder de vista a complexidade da política pública envolvida.

Foi justamente a partir dessa constatação que se examinou a teoria da deferência como possível marco teórico de compreensão da atuação judicial na fase executiva do processo estrutural. A análise desenvolvida permite responder afirmativamente ao problema de pesquisa proposto: é cabível a aplicação da aproximação judicial deferente em sede de execução de sentença em processos estruturais. Contudo, esse cabimento não se confunde com abstenção judicial, nem com a criação de espaços de imunidade da Administração Pública ao controle jurisdicional.

Ao revés, a deferência foi compreendida, neste estudo, como modo qualificado de controle judicial, orientado pelo diálogo institucional, pela objetivação do controle e pelo reconhecimento de que, em matérias complexas, a Administração detém maior proximidade com a política pública, além de melhores condições técnicas e operacionais para formular os meios concretos de implementação.

Nessa linha, entende-se confirmada a hipótese inicialmente levantada. Considerada a natureza frequentemente ilíquida e determinável das decisões estruturais, a aproximação deferente pode facilitar a delimitação das obrigações concretas a serem cumpridas, precisamente porque permite que a especificação do comando judicial se dê de forma dialógica, progressiva e controlada. Ao Judiciário cabe afirmar a situação de desconformidade, fixar a finalidade a ser atingida e controlar a suficiência das providências propostas; à Administração Pública, por sua vez, compete apresentar plano, cronograma, justificativas e meios executivos aptos a viabilizar o resultado pretendido. A obrigação concreta, assim, não decorre exclusivamente da vontade judicial, nem se entrega integralmente à liberdade administrativa, mas resulta de um processo de especificação controlada em que se procura compatibilizar tutela jurisdicional e racionalidade institucional.

Também se conclui que a deferência, compreendida nessa chave, pode funcionar como desbloqueio de óbices à execução de sentença. Isso ocorre porque ela reduz o risco de formulação de ordens judiciais dissociadas da realidade administrativa, evita a cristalização prematura de soluções inadequadas diante da mutabilidade do estado de coisas e favorece a construção de respostas mais aderentes ao contexto concreto da política pública. Ao mesmo tempo, preserva-se a função jurisdicional de controle, na medida em que o magistrado não abdica de fiscalizar a suficiência, a adequação e a compatibilidade constitucional das medidas adotadas.

Desse modo, a deferência judicial, longe de enfraquecer a efetividade da decisão estrutural, pode contribuir para qualificá-la, ao permitir que a execução se desenvolva com maior aproveitamento da expertise administrativa, maior sensibilidade às alterações da realidade e maior aptidão para produzir transformações reais e progressivas no estado de desconformidade identificado. O que se propõe, portanto, não é a substituição da Administração pelo Judiciário, nem o recolhimento deste diante da complexidade do problema, mas a construção de uma atuação

jurisdicional dialogada, capaz de promover a efetivação de direitos fundamentais sem desconsiderar a repartição constitucional de funções, dando ênfase à harmonia que deve existir entre os Poderes.

Por fim, importa ressaltar que não se pretendeu esgotar o tema, nem examinar todas as possibilidades de controle judicial das políticas públicas ou todas as dimensões do processo estrutural. O recorte adotado limitou-se à fase de cumprimento de sentença e à análise da teoria da deferência como possível marco teórico para enfrentar a tensão entre efetividade da decisão judicial e capacidade institucional da Administração Pública. Ainda assim, entende-se que o percurso desenvolvido permite sustentar que a aproximação deferente oferece parâmetros relevantes para a condução da atividade jurisdicional na execução estrutural, especialmente quando se busca transformar comandos abertos em medidas concretas, executáveis e compatíveis com a realidade do caso.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3, de 31 de janeiro de 2025**. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>. Acesso em: 31 ago. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 698 da repercussão geral: limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado em políticas públicas**. RE 684.612/RJ. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>. Acesso em: 12 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684.612 Rio de Janeiro, de 03 de julho de 2023**. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão Min. Roberto Barroso. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan/mar. 2020.

FRAGOSO, Pedro Barreto dos Santos. **Deferência dialógica em processos estruturais: capacidades institucionais e o compromisso significativo no controle de políticas públicas**. Goiânia/GO: Angelia Editora, 2026.

MARINHO, Carolina Martins. Capacidade institucional e processo estrutural: um debate jurídico necessário. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 175-202, 2025. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/334>. Acesso em: 7 ago. 2026.

MEDEIROS, Diego. O processo estrutural como instrumento legítimo de controle social de políticas públicas: fundamentos, riscos e potencial transformador. **Revista Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v.14, n.5, p. 01-18, 2025. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/2258>. Acesso em: 29 set. 2026.

MENEGAT, Fernando; PEREZ, Marcos Augusto. Processo estrutural no controle da Administração Pública: entre a autocontenção e o ativismo. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 233-281, 2025. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/371>. Acesso em: 11 ago. 2026.

SANTOS, Marcelo Pereira dos; HOGEMANN, Edna Raquel. Deferência com as escolhas públicas. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 222–249, 2019. DOI: 10.5335/rjd.v33i2.9591. Disponível em: <https://ojs.upf.br/index.php/rjd/article/view/9591>. Acesso em: 18 abr. 2026.

STRECK, Lênio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **EJL**, Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 721-732, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206>. Acesso em: 11 ago. 2026.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Deferência Judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1577>. Acesso em: 29 set. 2026.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Desafios à Jurisdição em Políticas Públicas: o que se pode aprender com a experiência da Colômbia. **Portal da Procuradoria do Rio de Janeiro**, 2023. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9530845/4239476/VaniceValle_DesafiosajurisdiacaoempoliticaspUBLICASoqueSepodeaprendercomaexperienciadaColombia.pdf. Acesso em: 20 abr. 2026.

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

VITORELLI, Edilson. **O devido Processo Legal Coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

Artigo recebido em: 24/04/2026.

Aprovado em: 13/07/2026.