



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

CADERNO DE ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

Publicação n. 37

Processo Estrutural e Sistema Interamericano de Direitos Humanos: diálogos para a efetividade dos direitos fundamentais

Arthur Pinto de Lemos Junior

Subprocurador de Justiça de Relações-Institucionais

Rogério Sanches Cunha

Promotor de Justiça | Assessor

Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais – MPSP

2026

Processo Estrutural e Sistema Interamericano de Direitos Humanos: diálogos para a efetividade dos direitos fundamentais

Poucos temas se relacionam de maneira tão próxima com a missão constitucional do Ministério Público quanto o processo estrutural. Diferentemente do processo tradicional, voltado, em regra, à solução de uma lesão determinada, o processo estrutural procura enfrentar situações de desconformidade que se prolongam no tempo e decorrem do funcionamento inadequado de instituições, políticas públicas ou estruturas sociais. Trata-se, portanto, de instrumento particularmente compatível com as funções atribuídas ao Ministério Público pela Constituição de 1988.

Ao conferir à Instituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, e ao lhe atribuir, entre outras funções, a promoção da ação civil pública e o controle externo da atividade policial, o art. 129 da Constituição colocou o Ministério Público em posição especialmente relevante para a tutela de direitos cuja efetivação depende, muitas vezes, de mudanças que ultrapassam a correção de um ato isolado. É o que ocorre, por exemplo, nas deficiências persistentes das políticas de saúde, na demora dos processos de demarcação de terras indígenas, na superlotação do sistema prisional, nos problemas relacionados à letalidade policial ou na insuficiência de vagas em creches. Em situações dessa natureza, a lesão não decorre apenas de uma conduta específica, mas de um modo de funcionamento que precisa ser reorganizado.

A importância do processo estrutural tampouco se limita ao direito interno. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, verifica-se uma preocupação crescente com mecanismos capazes de assegurar que as decisões adotadas produzam modificações concretas na realidade. As reformas promovidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Resolução 4/2023 inserem-se nesse contexto de busca por maior efetividade, especialmente mediante acompanhamento, definição de medidas de cumprimento e supervisão de providências destinadas a impedir a repetição das violações.

É justamente nesse ponto que a lógica estrutural se aproxima das formas de reparação desenvolvidas no sistema interamericano. A formulação de planos de atuação, com estabelecimento de metas, indicadores, cronogramas, atribuição de responsabilidades e mecanismos de acompanhamento, permite que determinações de caráter mais amplo sejam convertidas em providências verificáveis ao longo do tempo. Os standards interamericanos relativos à reparação integral e às garantias de não repetição passam, assim, a encontrar instrumentos processuais capazes de favorecer sua concretização.

Essa aproximação apresenta especial interesse para o Ministério Público. No Caso Honorato e outros vs. Brasil, relacionado à chamada Operação Castelinho, a Corte Interamericana de Direitos Humanos examinou, entre outros aspectos, mecanismos institucionais de controle da atividade policial e a atuação dos órgãos incumbidos dessa fiscalização. O tema evidencia a relevância do controle externo exercido pelo Ministério Público e sua relação com medidas destinadas não apenas à apuração de fatos já ocorridos, mas também à prevenção da repetição de violações no campo da segurança pública.

O processo estrutural, por isso, não deve ser compreendido como matéria restrita a órgãos especializados. Sua lógica é transversal e pode surgir em diferentes áreas da atuação ministerial. Está presente na atividade do Promotor da Infância que examina o funcionamento da rede de proteção; na atuação criminal diante das deficiências estruturais do sistema prisional; na tutela coletiva da saúde, quando a controvérsia envolve a organização de determinada política pública; e nas Procuradorias e Promotorias especializadas em direitos humanos, meio ambiente, educação e patrimônio público.

Há ainda outro ponto de contato relevante com o Sistema Interamericano: o controle de convencionalidade. A partir da jurisprudência inaugurada no Caso Almonacid Arellano vs. Chile e posteriormente desenvolvida pela Corte Interamericana, consolidou-se a compreensão de que os órgãos estatais devem interpretar e aplicar o direito interno de maneira compatível com as obrigações assumidas no âmbito da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, consideradas as competências próprias de cada autoridade. Para o Ministério Público, essa perspectiva assume importância concreta no exercício cotidiano de suas atribuições, pois amplia o horizonte normativo utilizado na proteção dos direitos fundamentais.

Compreender o processo estrutural, portanto, significa compreender uma dimensão cada vez mais relevante da própria atuação ministerial. Em muitos dos problemas submetidos ao Ministério Público, a resposta juridicamente adequada já não se resume à obtenção de uma sentença declaratória ou condenatória. É necessário pensar também na implementação, no acompanhamento e na capacidade de produzir alterações efetivas na realidade que deu origem à violação.

Este caderno pretende examinar precisamente esse ponto de encontro entre transformações que ocorrem no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e mudanças que se desenvolvem no processo coletivo brasileiro. O fio condutor é a ideia de que a proteção dos direitos fundamentais deve ser medida não apenas pelo reconhecimento formal das garantias, mas também pela capacidade das instituições de torná-las efetivas.

1. Diálogo de reformas

Tradicionalmente, a estrutura processual da jurisdição nacional foi concebida com a finalidade de pôr termo a conflitos bipolares, estruturados em torno de pretensões individuais e de respostas jurisdicionais destinadas à solução de controvérsias delimitadas. Todavia, esse desenho, suficiente para a solução eficaz de litígios individuais, revela-se impotente ante problemas que decorrem de um funcionamento imperfeito ou defeituoso em uma determinada engrenagem social. A precariedade de políticas públicas de saúde e a demora de demarcação de terras indígenas são exemplos em que não há um ato ilícito isolado a ser reparado, mas um estado de coisas que se reproduz no tempo e exige, para sua superação, a reorganização do próprio modo de atuar do ente responsável. Essa espécie de conflito pode e deve ser classificada como estrutural. A grande dificuldade advém exatamente desta contrariedade entre a estrutura processual tradicional e os conflitos que não encontram nessa forma de decidir uma resolução adequada. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3/2025 busca alterar a resposta dada pelo ordenamento jurídico aos conflitos estruturais, motivo pelo qual destina-se às situações em que “as técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, não ofertam soluções adequadas”¹. Ao elencar, exemplificativamente, os elementos do conflito estrutural (multipolaridade, impacto social, prospectividade, natureza incrementada e duradoura das intervenções, complexidade, situação grave e contínua, permanente irregularidade e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada, o projeto oferece critérios de identificação sem incorrer no risco de uma definição legal rígida e engessada.

Mais do que uma inovação isolada no âmbito do direito processual pátrio, o projeto permite identificar pontos de aproximação com tendências observadas no Sistema Interamericano, especialmente com a preocupação da CIDH em conferir tratamento prioritário a casos capazes de enfrentar situações estruturais e produzir impactos que transcendam a reparação

¹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3, de 2025 (Processo Estrutural), Justificação e art. 1º, § 1º. O caráter residual é expressamente afirmado na Justificação do anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas.

individual. É a partir desse diálogo de reformas que o processo estrutural revela sua vocação enquanto mecanismo de controle de convencionalidade no âmbito processual brasileiro.

Em primeiro lugar, há uma compatibilidade conceitual entre os referidos diplomas. O problema estrutural é caracterizado, como visto acima, a partir de parâmetros como a multipolaridade, o impacto social e a necessidade de intervenção no modo de atuação de uma instituição. A Res. 4/23 da CIDH é a responsável por instituir, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a Política de Priorização de Petições e Casos. A referida Resolução define situações estruturais como “aquelas em que se advertem práticas estatais, interpretações jurisdicionais ou marcos legislativos presumidamente contrários aos direitos humanos e que causem sério impacto a eles, ao Estado de Direito ou à ordem democrática². Nesse quesito, o termo “práticas estatais” em muito se aproxima do âmbito dos elementos sugeridos pelo Projeto 3/25, uma vez que ambos deslocam o foco do ato isolado para a estrutura que os produz.

Essa convergência não é apenas conceitual, mas teleológica. A Resolução 4/23 da CIDH objetiva “remediar” as situações estruturais ou “impulsionar mudanças legislativas ou de prática estatal, a fim de prevenir a afetação de direitos sobre a mesma causa”³, finalidade prospectiva que se identifica com a ênfase dada pelo PL 3/25 em “medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos”. Tal reorientação não teve início em 2023. A inscrição dela no processo de fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos ocorreu em um momento crucial, representado pela Resolução 1/2013, através da qual a CIDH revisou seu Regulamento, políticas e práticas com a intenção explícita de alcançar um “maior nível de eficácia” na execução de seu mandato.

A Resolução 1/2013 reestruturou o sistema de medidas cautelares, os prazos e a tramitação de petições; a Resolução 4/2023 complementou esse conjunto ao permitir que a Comissão priorize, além do critério cronológico, os temas de maior relevância sistêmica. Analisando a trajetória da CIDH em sua totalidade, observa-se uma evidente orientação institucional com a finalidade de tornar os direitos humanos uma realidade prática, direcionando o esforço institucional para aspectos estruturais. É esta mesma aposta na eficácia que anima a finalidade prospectiva do PL 3/25.

1.1 Plano de atuação estrutural e reparação integral

A principal proposta processual trazida pelo PL 3/25 aos problemas estruturais tem sua disciplina no art. 9º, que traz o plano de atuação estrutural. Reconhecido o caráter estrutural do conflito o juízo conduz as partes e interessados à elaboração de um plano que deve conter o diagnóstico dos problemas, metas específicas e aferíveis, indicadores quantitativos e qualitativos, cronograma com marcos parciais e finais, definição de responsáveis, metodologia e periodicidade de supervisão, além de parâmetros que definirão a extinção do processo⁴. Há aqui uma mudança de paradigma. A sentença condenatória única e de objeto específico abre espaço para um instrumento de controle e transformação, com a finalidade de

² CIDH. Resolução 4/23 (Política de Priorización de Peticiones y Casos), Doc. 329, 20 dez. 2023, Resolutivo Segundo, alínea “b”. No original: “Situaciones estructurales: Aquellas en donde se adviertan prácticas estatales, interpretaciones jurisdiccionales o marcos legislativos presuntamente contrarios a los derechos humanos y que causen un serio impacto a los mismos, el Estado de Derecho o el orden democrático”. Tradução livre.

³ CIDH. Resolução 4/23, Resolutivo Segundo, alínea “b”, e Considerando 5, que remete ao Programa 3 do Plano Estratégico 2023-2027 da Comissão, voltado ao desenvolvimento de standards interamericanos para solucionar problemas normativos, estruturais ou conjunturais dos Estados.

⁴ PL nº 3/2025, art. 9º, § 3º, incisos I a IX. O art. 11 condiciona o encerramento do monitoramento à demonstração da adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados.

mudança institucional monitorada. Essa gramática de funcionamento é reproduzida no âmbito interamericano pelo instituto da reparação integral (*restitutio in integrum*), com previsão no art. 63.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Nesse sentido, a Corte Interamericana e a Comissão Interamericana não se contentam com a indenização pecuniária, exigindo medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição (v.g Caso Garrido e Baigorria vs. Argentina, 1998 e Caso Blake vs. Guatemala, 1999). As garantias de não repetição impõem ao Estado adotar reformas legislativas, políticas públicas, protocolos e programas de capacitação e outras medidas que evitem a repetição do ilícito. Essas medidas são, por sua natureza, compatíveis com medidas estruturais, já que pressupõem pressupõem intervenções de caráter continuado no modo de funcionamento de determinadas instituições. Por exemplo, no âmbito do Caso Honorato (Operação Castelinho), a Corte reconheceu a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle externo da atividade policial e determinou a adoção de medidas destinadas a aperfeiçoar especificamente a atuação do Ministério Público nessa função, com vistas a evitar a repetição de fatos semelhantes.

Nesse sentido, há uma aproximação entre a doutrina da restituição integral e o art. 9º do PL 3/25. No exemplo dado o desenho procedimental permite converter a ordem genérica de “adotar políticas de redução de letalidade policial” em metas aferíveis, cronogramas, indicadores e responsáveis identificados, todos submetidos a supervisão judicial contínua. A ausência de disciplina processual específica e abrangente para a implementação interna de determinadas medidas de reparação impostas no âmbito interamericano constitui um desafio relevante. Nesse contexto, caso convertido em lei, o procedimento previsto no PL 3/2025 poderá oferecer instrumentos úteis para a implementação de medidas de natureza estrutural, especialmente quando envolverem planos, metas, indicadores, cronogramas e mecanismos de supervisão.

1.2 Gestão dos litígios, consensualidade e participação social

A normatização proposta pelo PL 3/25 tem por escopo valorizar o consenso na construção compartilhada de soluções, sempre ampliando o contraditório e a participação dos grupos impactados. Esses pressupostos, previstos entre as normas fundamentais do art. 2º do projeto, são operacionalizados por meio de técnicas processuais previstas no art. 8º. Essa estrutura é reafirmada pelo art. 10 do projeto, que erige a construção de consensos em prioridade, autorizando a remessa à mediação e adoção de decisões parciais ou provisórias quando o acordo não for possível. As técnicas apresentadas pelo art. 8º, como as audiências públicas e a designação de peritos e a participação de *amici curiae* não são desconhecidas do SIDH. Pelo contrário, a Resolução 1/2013 que reformou o Regulamento da Comissão Interamericana expandiu o papel da vítima, permitindo que atualmente sejam promovidas audiências públicas e a intervenção de vítimas e especialistas (v.g art. 23 do Regulamento da CIDH).

O caso Povo Indígena Xucuru vs Brasil ilustra como o sistema interamericano já aplica uma lógica multipolar e prospectiva típica dos processos estruturais. Ante a demora estatal na titulação, demarcação e desintrusão do território do povo indígena Xucuru a Corte Interamericana não se limitou a reconhecer a violação ao direito à propriedade coletiva (art. 21 da CADH). Determinou, ainda, que o Estado concluísse os processos de saneamento territorial e garantisse o gozo pacífico, com supervisão de cumprimento. O não funcionamento adequado do procedimento perante a FUNAI é precisamente uma espécie de litígio que pode ser enquadrado no art. 1º do PL 3/2025.

1.3 Diálogo institucional

O reconhecimento de que o PL 3/25 representa um verdadeiro diálogo de reformas não é prospectivo. A jurisdição nacional, em especial pelo Supremo Tribunal Federal, já reconhece

a existência de problemas estruturais, como ocorreu na ADPF 635. –A Corte Interamericana já havia determinado no Caso Favela Nova Brasília vs Brasil que o Estado adotasse medidas para reduzir a letalidade e violência policial. No plano interno, a ADPF 635 impôs ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração de um plano de redução de letalidade policial, com metas objetivas e monitoramento, posteriormente homologado pelo Poder Judiciário. Ambas as situações se amoldam à estrutura do art. 9º do PL 3/2025 e à preocupação estrutural de priorização trazida pela Resolução 4/23.

1.4 Controle de convencionalidade

A doutrina do controle de convencionalidade ganhou formulação expressa no Caso Almonacid Arellano vs. Chile, inicialmente em relação ao Poder Judiciário, e foi posteriormente desenvolvida pela jurisprudência da Corte IDH, que passou a enfatizar o dever das autoridades estatais de exercer esse controle no âmbito de suas respectivas competências. Assim, todo órgão do Estado vinculado à Convenção Americana, deve verificar a compatibilidade das normas e práticas internas com o corpo normativo interamericano e com a interpretação que dele faz a Corte. Nessa perspectiva, o controle de convencionalidade incumbe aos magistrados e membros do Ministério Público, no exercício ordinário de sua competência e atribuição. O PL 3/2025 converte-se, sob essa ótica, em instrumento de controle de convencionalidade. Ao aplicar o procedimento estrutural, o juiz brasileiro passa a dispor de uma ferramenta apta a incorporar, de forma estruturada e monitorada, os *standards* interamericanos de reparação integral e as garantias de não repetição. O plano de atuação estrutural funciona como a ponte técnica pela qual uma sentença da Corte IDH, ou mesmo a incorporação de seus parâmetros, deixa de ser mera declaração e se traduz em metas, indicadores e cronogramas exequíveis. Além disso, a participação social qualificada e a primazia do consenso permitem que haja uma legítima intervenção judicial e não a imposição unilateral de uma solução que pode ou não ser adequada ao caso. Essa perspectiva estrutural satisfaz os parâmetros substantivos e a diretriz político-jurídica continental trazida pela Res. 4/23 CIDH. A união entre esses dois planos é o caminho para soluções duradouras a problemas que o litígio bipolar clássico jamais resolveria.

As reformas da CIDH provam que o “movimento estrutural” não é peculiaridade doutrinária brasileira, mas uma orientação de todo o continente para tornar os direitos humanos efetivos na prática. O PL 3/2025 é a resposta doméstica a essa orientação. Ao permitir que o Judiciário atue não apenas na reparação retrospectiva de danos, mas na reestruturação prospectiva de políticas públicas falhas, o projeto realiza a promessa de um processo transformador, aquele em que a justiça social deixa de ser programa abstrato e se converte em plano de metas, indicadores e prazos, sob a dupla garantia do controle de convencionalidade interno e do monitoramento interamericano. É nesse encontro entre a reforma de fora e a reforma de dentro que reside o verdadeiro diálogo das reformas.

São Paulo, setembro de 2026.

Arthur Pinto de Lemos Junior

Subprocurador de Justiça Relações Institucionais

Rafael Brasilino de Souza

Promotor de Justiça Substituto - Assessor descentralizado

Rogério Sanches Cunha

Promotor de Justiça – Assessor

Angélica Ramos de Frias Sigollo

Promotora de Justiça - Assessora descentralizada

Anna Catharina Machado Normanton

Promotora de Justiça Substituta - Assessora descentralizada

Cristiano Pereira Moraes Garcia

Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Daniel Porto Godinho da Silva

Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Manoel Maldonado Gonzaga

Promotor de Justiça - Assessor descentralizado
